

University of Groningen

Europese regelgeving omtrent betalingsachterstanden en het betaalgedrag van Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010

Grooten, Winand

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Grooten, W. (2015). *Europese regelgeving omtrent betalingsachterstanden en het betaalgedrag van Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. University of Groningen, SOM research school.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

**Europese regelgeving omtrent
betalingsachterstanden en het betaalgedrag van
Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010**

Winand Grooten

“Success is not final, failure is not fatal: it is the courage to continue that counts”
Winston Churchill

Publisher: University of Groningen
Groningen, The Netherlands
Printer: Ipskamp Drukkers B.V.
Enschede, The Netherlands
ISBN: 978-90-367-7820-6 (e-book)
978-90-367-7822-0 (book)

©2015 Winand Grooten

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means., electronic, mechanical, now known or hereafter invented, including photocopying or recording, without prior permission of the author.



rijksuniversiteit
 groningen

Europese regelgeving omtrent betalingsachterstanden en het betaalgedrag van Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
donderdag 30 april 2015 om 14.30 uur

door

Winand Michael Hubert Grooten

geboren op 29 april 1956
te Bocholtz

Promotor

Prof. Mr. Dr. E.M. Kneppers-Heijnert

Copromotor

Dr. M.J. Brand

Beoordelingscommissie

Prof. Dr. H.J. ter Bogt

Prof. Mr. F.M.J. Verstijlen

Prof. Mr. M.W. Scheltema

Voorwoord

Bij mijn indiensttreding aan de Rijksuniversiteit Groningen in 1999 werd ik gevraagd een juridisch leerboek te schrijven voor de eerstejaars studenten Bedrijfskunde. Aan deze wens heb ik toen graag gehoor gegeven want, zo was de afspraak, mocht blijken dat ik hierin zou slagen dan zou ik de kans krijgen een proefschrift te schrijven. De mogelijkheid om een proefschrift te schrijven vormde voor mij toen een van de belangrijkste redenen mijn werk aan het HBO achter mij te laten. Twee jaar later was het leerboek een feit. Zoals nu blijkt heeft het schrijven van het proefschrift mij echter beduidend meer tijd gekost. Verwonderlijk is dat niet want tussen het schrijven van een juridisch leerboek en het tot stand brengen van een proefschrift dat juist niet (uitsluitend) juridisch van aard wil zijn, zit een wereld van verschil.

Voor beiden geldt evenwel dat zij niet het resultaat zijn van een enkele persoon. Met name bij de realisatie van mijn proefschrift hebben diverse mensen een belangrijke rol gespeeld. Allereerst gaat in deze mijn dank uit naar mijn promotoren Prof. Mr. Dr. E. M. Kneppers-Heynert en dr. M. J. Brand. Hun belangstelling, commentaar en ideeën waren voor mij onontbeerlijk bij de verwezenlijking van deze studie. Daarnaast wil ik drs. R. Van der Burgh bedanken voor zijn assistentie en adviezen daar waar het de statistische verwerking van mijn data betreft. Uiteindelijk is zijn eigenlijke bijdrage veel groter gebleken dan de omvang van zijn benoeming (toen) als student-assistent zou doen vermoeden. Verder waren ook de correcties van meester Klaas Dantuma en mijn collega Tineke Kooijenga voor mij van groot belang, waarvoor ik hen dank verschuldigd ben.

In dit rijtje mogen uiteraard ook niet mijn vrouw Angela en mijn zonen Winand jr. en Peter ontbreken: zij hebben wellicht het proces dat tot dit proefschrift heeft geleid het intensiefst mogen c.q. moeten mee beleven. Hun steun en vertrouwen in een goede afloop zorgden steeds weer voor een nieuwe dosis motivatie om dit project af te ronden.

Tenslotte wil ik, gelijk mijn studiegenoot mr. dr. Rob Schobben op 9 juni 2000 dit voor mij deed, ook hen danken die gedurende de afgelopen jaren maar bleven informeren naar de voortgang van mijn proefschrift en daarmee een nimmer aflatende bron van zowel irritatie als inspiratie vormden.

Leeuwarden, 25 maart 2015

INHOUDSOPGAVE

DEEL I.....	6
HOOFDSTUK 1 PROLOOG	7
1.1. Aanleiding tot het onderzoek.....	7
1.2. Terreinafbakening	9
1.3. Europese regelgeving.....	13
1.4. Doel en wijze van aanpak	14
HOOFDSTUK 2 VRAAGSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Vraagstelling	17
2.3. Onderzoeksvragen	18
2.4. Wetenschappelijke relevantie.....	20
2.5. Maatschappelijke relevantie.....	22
HOOFDSTUK 3 HISTORISCHE BENADERING.....	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Babyloniers en Assyriërs	26
3.3. Grieken	26
3.4. Romeinse tijd.....	27
3.5. De middeleeuwen.....	28
3.6. Groot-Brittannië.....	29
3.7. Verenigde Staten van Amerika.....	29
3.8. Nederland	30
DEEL II	32
HOOFDSTUK 4 DE AANZET TOT RICHTLIJN 2000/35	33
4.1. Inleiding	33
4.2. De primaire aanleiding	33
4.3. Aanbeveling en evaluatie.....	35
4.4. Motieven voor Richtlijn 2000/35	37
4.4.1. Het economisch motief.....	37
4.4.2. Het MKB-motief.....	38
4.4.4. Het interne marktmotief.....	38
4.5. Doel en inhoud van Richtlijn 2000/35/EG.....	39
4.6. De omzetting van de Richtlijn in Nederland	40
4.7. De betalingstermijn.....	42
4.8. De hoogte van de schadevergoeding.....	43
HOOFDSTUK 5 DE BEOOGDE WERKING VANUIT	45
THEORETISCH PERSPECTIEF.....	45
5.1. Inleiding	45
5.2. Kritiek op de regeling vanuit juridisch hoek.....	45
5.2.1. Procedurele en praktische twijfels	46
5.3. Benadering vanuit de marketing.....	49
5.4. Inzichten vanuit de cognitieve psychologie.....	51
5.4.1. Availability	52
5.4.2. Representativeness	53
5.4.3. Anchoring	53
5.4.4. Kritiek.....	54
5.5. Transactiekostentheorie	55
5.5.1. Opportunisme	56
5.5.2. Informatie-asymmetrie	57
5.6. Het theoretisch perspectief toegepast op wanbetalingen.....	59
HOOFDSTUK 6 EVALUATIE 2000/35	63
6.1. Inleiding	63

6.2. De evaluatie van Richtlijn 2000/35.....	63
6.2. De reactie van de Europese Commissie.....	66
6.3. De doelstellingen van de aanpassing.....	67
6.4. De voorgestelde maatregelen.....	68
6.4.1. Definities en begrippen.....	69
6.4.2. Transparantieverplichting.....	70
6.4.3. Vergoeding administratiekosten.....	70
6.4.4. Harmonisatie betalingstermijnen overheidsinstanties.....	71
6.4.5. Forfaitaire boete.....	71
6.4.6. Uitsluitingen.....	72
6.5. Uitleiding.....	73
HOOFDSTUK 7 VERVANGING RICHTLIJN 2000/35	77
7.1. Inleiding.....	77
7.2. Doel, toepassingsgebied en middelen.....	78
7.3. Transacties tussen ondernemingen.....	81
7.4. Transacties tussen ondernemingen & overheidsinstanties.....	82
7.5. De vergoeding van invorderingskosten.....	83
7.6. Onbillijke bedingen en praktijken.....	85
7.7. Uitleiding.....	85
HOOFDSTUK 8 DE IMPLEMENTATIE VAN RICHTLIJN.....	89
2011/7	89
8.1. Inleiding.....	89
8.2. De theorie van de implementatie.....	89
8.3. Overzicht van de voorgestelde wijzigingen.....	91
8.4. Reacties in de juridische vakliteratuur	92
8.5. De vertaling van de Richtlijn in het wetsvoorstel.....	93
8.5.1. De verhoging van de wettelijke handelsrente	94
8.5.2. De vergoeding voor de invorderingskosten.....	94
8.5.3. De termijn voor aanvaarding of verificatie bij B-to-B transacties.....	96
8.5.4. De betaaltermijn bij B-to-B transacties.....	97
8.5.5. De betaaltermijn bij transacties tussen ondernemingen en overheden.....	98
8.5.6. De termijn voor aanvaarding of verificatie bij transacties tussen ondernemingen en overheden.	100
8.6. Uitleiding.....	100
DEEL III.....	103
HOOFDSTUK 9 BETALINGSGEDRAG VAN DE GROOTSTE	105
GEMEENTEN VAN NEDERLAND.....	105
9.1. Inleiding.....	105
9.2. Aanleiding voor nader onderzoek.....	106
9.3. Het onderzoek.....	107
9.3.1. De keuze van de betalingstermijn	108
9.3.2. De duur van de betalingstermijn.....	109
9.3.3. Het aantal betalingen in 2009 en welk percentage was op tijd?	109
9.3.4. De interne oorzaken van betalingsvertraging.....	110
9.3.5. De externe oorzaken van de betalingsvertraging.....	111
9.3.6. De rol van de factuur.....	111
9.3.7. De reactie op incassobeleid.....	113
9.4. Uitleiding.....	113
HOOFDSTUK 10 OORZAKEN VAN BETALINGSACHTER –	117
STANDEN BIJ NEDERLANDSE GEMEENTE IN 2009 EN 2010	117
10.1. Inleiding.....	117
10.2. Theorie.....	119
10.3. Methodologie.....	121
10.3.1. Methode van data-verzameling.....	122
10.3.2. Data-analyse	122
10.3.3. Representativiteit	123
10.4. Resultaten.....	124
10.4.1. De gehanteerde termijnen	124

10.4.2. De oorzaken in algemene zin	125
10.4.3. De oorzaken in enge zin.....	127
10.4.4. Het betaalgedrag in 2009 en 2010.....	130
10.5. Uitleiding.....	131
HOOFDSTUK 11 HET BETALINGSGEDRAG VAN GEMEENTELIJKE	135
BUDGETHOUDERS	135
11.1. Inleiding.....	135
11.2. Literatuur	136
11.3. Methodologie.....	138
11.4. Resultaten	140
11.4.1. De beleidsvrijheid van budgethouders.....	140
11.4.2. Andere prioriteiten.....	141
11.4.3. Geleverde prestatie is niet in orde	141
11.4.4. Factuur voldoet niet aan administratieve eisen	141
11.4.5. Betalingsbeleid: als het kan of als het moet ?.....	142
11.4.6. De complexiteit van de factuur.....	142
11.4.7. Personele capaciteit.....	143
11.4.8. Onduidelijkheden omtrent vervanging	143
11.4.9. Consensus omtrent de begindatum van de betalingstermijn.....	143
11.4.10. Politieke invloed	143
11.5. Conclusie.....	144
HOOFDSTUK 12 REMEDIES TEGEN WANBETALENDE	149
GEMEENTEN	149
12.1. Inleiding.....	149
12.2. Eerder onderzoek.....	150
12.3. Methodologie.....	151
12.4. Angst voor defection	151
12.5. Bekendheid met Richtlijn 2000/35.....	152
12.6. Hanteren crediteuren Richtlijn 2000/35 ?	153
12.7. Hoe denken gemeenten over de inzet van incassomiddelen ?	155
12.8. Nieuwe regelgeving.....	157
12.9. Uitleiding.....	158
DEEL IV	160
HOOFDSTUK 13 SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	161
13.1. De totstandkoming.....	161
13.2. De geschiktheid vanuit theoretisch perspectief.....	162
13.3. Geschiktheid vanuit empirisch perspectief.....	168
HOOFDSTUK 14 BEPERKINGEN, WENKEN VOOR NADER	171
ONDERZOEK EN AANBEVELINGEN	171
14.1. Beperkingen en wenken voor nader onderzoek.....	171
14.2. Aanbevelingen.....	175
BIJLAGE I	178
BIJLAGE II.....	179
SUMMARY	189
REFERENTIES	196

DEEL 1

Deze studie stelt een van de vele risico's van het ondernemerschap centraal: de mogelijkheid dat het geldbedrag dat een ondernemer aan een debiteur factureert, niet, niet geheel of niet binnen de gestelde termijn zal worden voldaan. Met name dat laatste aspect - het niet in acht nemen van de afgesproken betalingstermijn - kreeg in Europees verband in 1992 voor het eerst de aandacht. Het heeft echter tot het jaar 2000 geduurd alvorens Europese regelgeving tot stand kwam, specifiek gericht op het tegengaan van betalingsachterstanden. Dit proefschrift beschrijft onder meer de totstandkoming van Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000 en Richtlijn 2011/7/EU van 16 februari 2011 aangaande het terugdringen van betalingsachterstanden bij handelstransacties. Daarnaast wordt, mede in relatie tot de genoemde Europese regelgeving, het betalingsgedrag van Nederlandse gemeenten in de jaren 2009 en 2010 in kaart gebracht.

Hoofdstuk 1 PROLOOG

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Sinds 1993 heeft mijn vrouw in Leeuwarden een eigen bedrijf. Met de nodige regelmaat komt het voor dat klanten zich niet aan haar betalingstermijn van 30 dagen houden. In dat opzicht vormde een klant uit Krimpen aan den IJssel een positieve uitzondering. Tot in april 2004. Toen werd voor het eerst door dit bedrijf een factuur niet binnen de gestelde termijn voldaan. Al tien jaar lang vertoonde het bedrijf een onberispelijk betaalgedrag en toen haar administratie aangaf dat de krediettermijn van juist deze klant was overschreden, zorgde dit bij mijn vrouw aanvankelijk voor de nodige twijfel aan haar eigen administratief systeem. Nadat bleek dat dit echter in orde was, besloot zij, geheel tegen haar gewoonte in, niet meteen telefonisch contact op te nemen met haar debiteur. Pas na drie weken had zij haar schroom overwonnen en nam ze het besluit telefonisch contact te zoeken. Toen zij wilde informeren naar de aanleiding van de betalingsvertraging, kreeg zij tot haar verbazing een medewerker van de curator aan de lijn. Ongeloof en teleurstelling maakten zich breed maar vooral vroeg ik mij af waarom zij niet veel eerder achter haar geld was aan gegaan ?

Het gaat te ver om de keuze van mijn onderwerp geheel en al toe te schrijven aan deze ene gebeurtenis maar ik ben ervan overtuigd dat voor het schrijven van een proefschrift enige mate van persoonlijke betrokkenheid bij het thema, een absolute meerwaarde vormt. Betrokkenheid en belangstelling kregen in januari 2005 een nieuwe impuls toen ik het boek “Knielen op een bed violen” van Jan Siebelink las en daarin een passage tegenkwam die de nodige herkenning bij mij opriep. Voor een goed begrip is hieronder de betreffende passage integraal weergegeven.

Wieland, in zijn groene stofjas, schikte een boeket. Hans Sievez was via de grossiersingang naast de winkel binnen gekomen, had hem beleefd gegroet, maar de bloemenwinkelier had gedaan of hij niets had gehoord. Hans, het bosje nota's in zijn hand – sommige dateerden van twee jaar geleden; Margje had gelijk: je levert waar aan die vent en je moet hem achter de vodden zitten voor je eigen geld. De winkelbel ging, de telefoon ging. Wieland had een drukke zaak. Zonder zich naar Hans om te draaien vroeg hij: "Zeg Sievez, had ik eigenlijk iets besteld? Ik dacht toch van niet? Hans keek naar het achterhoofd van de wanbetaler. De bloemenwinkelier vloekte binnensmonds. "Er zijn nota's bij van jaren terug", waagde Hans. "Je ziet toch dat ik het druk heb". Hans bekeek een paar van de smoezelige rekeningen die warm in zijn hand waren geworden. Grossiers in rozen en anjers uit Aalsmeer werden door Wieland contant betaald. Anders leverden ze niet eens. Hans Sievez was te klein om zulke voorwaarden te stellen. Hij was een heel kleine leverancier, voor de kruimels. Daar kon Wieland mee omspringen zoals het hem uitkwam. Hans had er doorgaans geen moeite mee om klein te zijn. Nu stond hij met zevenhonderdthalf gulden aan oude nota's in zijn handen. "Je ziet dat ik het hartstikke druk heb. Ik heb een hele zooi bestellingen die voor twaalf uur wegmoeten". "Wieland, ik ben thuis ook niet zonder werk. Ik sta hier op mijn eigen geld te wachten. Alles bij elkaar een bedrag van zevenhonderdthalf gulden en vijftig cent. Daarmee is alles voldaan". De man liep naar een raamloos vertrek tussen werkplaats en winkel waar de bloemen werden ingepakt en afgerekend. Wieland draaide aan de hendel van een zilverkleurige kassa waarvan de la met een rinkelend belletje openschoot. Met de rug naar Hans toe vroeg hij snauwend nog een keer naar het bedrag. Hans herhaalde het bedrag langzaam, hield Wieland in het oog die enkel graaien in de kassa deed en op hem toekwam met een handvol bankpapier. Hij reikte Hans het geld aan maar voor deze het kon pakken liet de winkelier het klusje bankbiljetten

los, die langzaam neerdwarrelden, even opwoeien door tocht vanuit de winkel, alle opgingen en neerkwamen, ook onder de werktafel, in het afval.

Net als mijn vrouw heeft Hans, de hoofdpersoon in de roman, te kampen met (tenminste) één niet betalende debiteur. De passage toont in treffende bewoording het dilemma van een crediteur die in een zekere afhankelijkheidsrelatie staat ten opzichte van een niet betalende debiteur: alhoewel Hans het ziet als “zijn geld”, heeft hij er duidelijk moeite mee zijn vordering nadrukkelijk op te eisen. Duidelijk wordt ook dat het voldoen van uitstaande facturen bij zijn debiteur geen hoge prioriteit heeft. De aanleiding voor het onderzoek dateert dus uit de jaren 2004 en 2005.

1.2. Terreinafbakening

De noodzaak om op een onbetaalde rekening te reageren vindt primair zijn grondslag in het financiële belang dat voor de crediteur daarmee gemoeid is. Ondernemingen hebben er immers belang bij hun financiële huishouding op orde te hebben. Vooral in de Business to Business (B-to-B), waar het verlenen van krediet gangbare praktijk is, dient men als crediteur zicht te houden op het aan debiteuren verleende krediet en de daarmee samenhangende betalingstermijnen. Krijgen betalingsachterstanden een structureel karakter, dan zal vanaf een bepaald moment, onder invloed van het toegenomen debiteurensaldo, de liquiditeit en daarmee ook de cashflow van een onderneming, ernstig worden aangetast. (Maness en Zielow, 1998)

De crediteur staan tal van juridische middelen ter beschikking die hij kan inzetten ter voorkoming, c.q. beëindiging van betalingsachterstanden. In de literatuur worden de verschillende incassomiddelen apart bestudeerd en daardoor ook vaak verschillend beschreven. Gaat men in de literatuur op zoek naar de vraag wat

incassomiddelen eigenlijk zijn, dan wordt daar geheel verschillend op geantwoord. Freudenthal spreekt niet van incassomiddelen maar van “incassoprocedures” en definieert deze als “gerechtelijke procedures ten overstaan van de overheidsrechter die nagenoeg uitsluitend gebruikt worden om incassovorderingen in te stellen en te doen stellen en te doen behandelen, en een executoriale titel te verkrijgen”.(Freudenthal, 1996) Vogel daarentegen kiest in zijn dissertatie voor een benadering die rekening houdt met de mogelijkheid dat incasso van geldmiddelen ook zonder de tussenkomst van de rechter kan plaatsvinden. Hij spreekt daarom van: “minnelijke incasso” aan de ene kant en van “gerechtelijke incasso” aan de andere kant. Bij de gerechtelijke incasso wordt steeds de rechter ingeschakeld, bij de minnelijke incasso is dat niet het geval. (Vogel, 2001)

Veldman staat op het standpunt dat alleen de door de wetgever aan een crediteur ter beschikking gestelde rechtsmiddelen formeel als incassomiddel worden aangemerkt. (Veldman, 2004) Hiermee neemt hij afstand van de groep activiteiten die naar hun aard in strijd met de wet zijn, zoals dreigen met fysiek geweld, chantage e.d.¹ Vriesendorp hanteert een soortgelijke standpunt maar hij spreekt in dit verband van “reguliere incassomiddelen”.(Vriesendorp, 2013) Door Gebhardt wordt een incassoprocedure omschreven als “een handeling die is bedoeld ter invordering van een uitstaande achterstallige vordering of betaling”. Hierbij maakt hij een onderscheid in de eigen interne incassoprocedures, de minnelijke incassoprocedure, de inzet van een incassobureau en tot slot de rechtelijke incassoprocedures. (Gebhardt, 1995) Dit onderscheid wordt door Blom niet gemaakt. In zijn ogen is voor incassomiddelen vooral het repressiekarakter kenmerkend. In de praktijk betekent dit dat zij steeds pas achteraf tot inzet komen. Daarbij wordt met de aanduiding “achteraf” een tijdstip bedoeld dat ligt na het verstrijken van de betalingstermijn. (Blom, 2003)

¹ De genoemde incassomiddelen die naar hun aard juridisch ontoelaatbaar zijn, vallen als methode buiten het bereik van mijn studie en worden hier slechts volledigheidshalve genoemd.

Gebhardt deelt deze mening duidelijk niet: volgens hem gaat van een actief incassobeleid wel degelijk ook een preventieve werking uit. (Gebhardt, 1995)

Volgens mij zijn zowel de definiëring van Freudenthal als die van Veldman veel te beperkt omdat de gekozen invalshoek geen ruimte biedt voor al die juridische middelen die buiten de rechter om ter inning van uitstaande betalingen zouden kunnen worden aangewend. Deze benadering betekent immers een miskennen van de diverse mogelijkheden die het Burgerlijk Wetboek (BW) biedt om debiteuren, ook zonder tussenkomst van de rechter, te wijzen op hun betalingsverplichting. Ook de Europese regelgeving beoogt een terugdringing van betalingsachterstanden zonder dat in beginsel een rechter zich daarover moet buigen. Vanuit een juridische invalshoek is dit begrijpelijk, overeenkomsten dienen immers te worden nagekomen maar vanuit bedrijfskundig oogpunt is dit te beperkt.

Zowel de classificatie van Vogel als die van Gebhardt spreken mij in beginsel wél aan, waarbij ik het woord “minnelijk” in dit verband echter niet zo gepast vind. De gevoelswaarde van dit begrip refereert te veel aan een situatie met een ongedwongen karakter. Met Vriesendorp ben ik daarom van mening dat het beter is in dit verband te spreken van “buitengerechtelijk”.(Vriesendorp, 2013) Met deze omschrijving wordt ook de nadruk gelegd op het instrumentele aspect, c.q. het gereedschap waarvan de crediteur zich kan bedienen zodra de voldoening van een geldvordering uitblijft. Met Gebhardt ben ook ik van mening dat een consequente inzet van incassomiddelen van invloed kan zijn op toekomstig betaalgedrag van debiteuren.

Gegeven de boven geschetste diversiteit aan omschrijvingen, is duidelijk dat er in de literatuur geen consensus bestaat omtrent een definiëring van het begrip “incassomiddel”. In mijn optiek is een incassomiddel elk gerechtelijk dan wel buitengerechtelijk instrument dat een crediteur, hetzij preventief hetzij repressief,

tot voldoening van zijn/haar uitstaande vordering inzet. Op basis van deze definitie kunnen bij incassomiddelen twee variabelen worden onderscheiden:

- a. het preventieve of repressieve karakter van het incassomiddel aan de ene kant en
- b. de gerechtelijke of buitengerechtelijke benadering aan de andere kant.

De instrumenten met een preventief karakter worden ingezet met het primaire doel betalingsachterstanden te voorkomen. Bij de repressieve groep is de betalingsachterstand reeds een feit en wordt beoogd deze achterstand hetzij te beëindigen dan wel niet verder te laten toenemen. Met de aanduiding “gerechtelijk” wil ik aansluiten bij de definitie van Freudenthal waar zij spreekt van de inschakeling van een overheidsrechter. Is inschakeling van de zittende magistratuur niet vereist dan spreek ik van een buitengerechtelijke methode.

Tot op heden ontbreekt een bruikbare indeling van de verschillende incassomiddelen en bij gebreke daarvan stel ik voor om onderstaande matrix aan te houden. Op basis van het bovenstaande kunnen de verschillende incassomiddelen worden ingedeeld. Onderstaande tabel geeft aan welke indeling ik daarbij voorstel.

	<i>Buitengerechtelijk</i>	<i>Gerechtelijk</i>
<i>Preventief</i>	I	III
<i>Repressief</i>	II	IV

Tabel 1: Indeling verschillende juridische incassomiddelen

Tot de groep aangeduid met I, reken ik de vrijheid van de crediteur om zelf zijn debiteur te kiezen. Bij het sluiten van een overeenkomst kan vooraf immers worden meegenomen of de wederpartij wel voldoende kredietwaardig is. Door die keuze vooraf te maken, kan worden voorkomen dat het überhaupt tot een betalingsachterstand komt. Ook kan worden gedacht aan het hanteren van

algemene voorwaarden c.q. het opmaken en uitreiken van een factuur met in beide gevallen het hanteren van een duidelijke betalingstermijn. Ook de mogelijkheid om contractueel een eigendomsvoorbehoud in de zin van art. 3:92 BW te bedingen hoort in deze groep thuis. Tot groep II, de buitengerechtelijke incassomiddelen met een meer repressief karakter, reken ik de instrumenten die worden gebruikt om hernieuwd de aandacht te vestigen op de factuur en de overeengekomen betalingstermijn, zoals een herinnering, aanmaning of een ingebrekestelling ex art. 6:82 e.v. BW. Ook incassomiddelen met een uitstelkarakter zoals de toepassing van de exceptio non adimpleti contractus (art. 6:262 en 6:263 BW) en het retentierecht (art. 3:290 e.v. BW) behoren tot deze categorie alsmede de handelsrenteregeling (art. 6:119a BW). Het instellen van bewind door de kantonrechter ex art. 1:431 BW en het onder curatele stellen van een meerderjarige ex art. 1:378 ev. BW zie ik als twee voorbeelden van groep III, een gerechtelijk incassomiddel met een duidelijk preventief karakter. Tot groep IV, de gerechtelijke incasso met een repressief karakter, reken ik het leggen van een conservatoir beslag in de zin van art. 700 e.v. Burgerlijke Rechtsvordering (RV) en de faillissementsaanvraag ex art. 1 juncto 6 lid 3 Faillissementswet (Fw).

1.3. Europese regelgeving

Van de hierboven genoemde incasso-instrumenten is de handelsrenteregeling met afstand de jongste: zij is pas sinds 1 december 2002 van kracht. De regeling is het directe gevolg van Europese regelgeving, in casu Richtlijn 2000/35/EG. Bedoeling van deze Richtlijn is om op Europees niveau crediteuren nadrukkelijk een instrument aan te reiken waarmee zij betalingsachterstanden kunnen terugdringen.² Ter implementatie van deze Richtlijn is op de eerder genoemde datum de regeling in het BW geïmplementeerd waarbij boek 6 is uitgebreid met

² Richtlijn 2000/35 EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2002 betreffende de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties, PB. L. 200 van 08-08-2000, p. 35

art. 6:119a en is art. 6:120 BW gewijzigd. Beide bepalingen hebben betrekking op “handelsovereenkomsten”. Dit zijn overeenkomsten die “om baat een of meer van de partijen verplicht iets te geven of te doen en die tot stand is gekomen tussen een of meer natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf of rechtspersonen”.³

De implementatie van Richtlijn 2000/35 betekent voor wanbetalers dat zij rekening moeten houden met de mogelijkheid dat hun crediteur, zonder dat voorafgaande ingebrekestelling noodzakelijk is, aan hen een wettelijke rente in rekening kan brengen over de uitstaande vordering. Daar komt nog bij dat deze wettelijke (handels)rente hoger is dan de klassieke wettelijke rente op basis van art. 6:119 BW. Nadat in 2006 uit een evaluatie bleek dat Richtlijn 2000/35 op verschillende punten niet aan de verwachtingen kon voldoen, kwam de Europese Commissie in april 2009 met een voorstel tot herschikking van de betreffende Richtlijn. In het verlengde van deze herschikking werd Richtlijn 2000/35 vervangen door Richtlijn 2011/7.⁴ Het instrumentarium van de oude Richtlijn is daarbij uitgebreid en in de nieuwe Richtlijn wordt nu ook een duidelijk onderscheid gemaakt tussen transacties waarbij uitsluitend ondernemingen zijn betrokken en die waarbij er sprake is van een transactie tussen, aan de ene kant een onderneming en aan de andere kant een overheidsinstantie. De oude Richtlijn maakte dit onderscheid niet. Op 16 maart 2013 is de wet ter implementatie van Richtlijn 2011/7 in werking getreden.

1.4. Doel en wijze van aanpak

Het doel van dit proefschrift is om de juist genoemde Europese regelgeving nader te bestuderen waarbij de nadruk zal liggen op de vraag of Richtlijn 2000/35 respectievelijk Richtlijn 2011/7 wel geschikte incassomiddelen vormen die

³ zie art. 6:119a lid 1 BW, tweede volzin

⁴ zie overweging 1 van de considerans bij Richtlijn 2011/7, PbEU 2011, L48/1

kunnen worden gehanteerd ter bestrijding van betalingsachterstanden in B-to-B-relaties. De gehele studie heb ik daarvoor verdeeld in vier delen. In Deel I zullen de vraagstelling en de daarmee corresponderende onderzoeksvragen worden besproken en komen ook de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderwerp aan de orde. In het laatste hoofdstuk van Deel I zal de problematiek van de niet betalende debiteur in een historisch kader worden geplaatst.

In Deel II zullen als eerste de aanleiding en doelstelling van Richtlijn 2000/35 aan bod komen waarna vervolgens, in chronologische volgorde, de omstandigheden die aanleiding vormden tot het ontstaan van Richtlijn 2011/7 worden behandeld. Ter illustratie zal het ontstaan van Richtlijn 2000/35 op een tijdlijn in beeld worden gebracht. In hoofdstuk 5 van deel II zal ik vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken antwoord geven op de vraag of de doelstellingen van Richtlijn 2000/35 wel haalbaar kunnen worden geacht. Tenslotte zal in hoofdstuk 6 de evaluatie en de aanpassingen van genoemde Richtlijn aan de orde komen. De teksten uit Deel II komen voor een groot deel voort uit vier eerder gepubliceerde artikelen in juridische tijdschriften en het is daarom onvermijdelijk dat er in deze teksten doublures voorkomen.

In Deel III komt het empirisch deel van het onderzoek aan bod. Hierin worden de effecten van Richtlijn 2000/35 gemeten in relatie tot het betalingsgedrag van overheden. Ook dit deel van het proefschrift is reeds eerder gepubliceerd in drie verschillende artikelen.

In deel IV zal ik een aantal conclusies trekken en enkele aanbevelingen doen.

Hoofdstuk 2 VRAAGSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN

2.1. Inleiding

Met de introductie van Richtlijn 2000/35 en 2011/7 is het scala aan incassomiddelen in kwantitatieve zin weliswaar uitgebreid, maar of daardoor ook het fenomeen van de betalingsachterstanden op termijn daadwerkelijk zal afnemen, is nog maar de vraag.

Daarnaast is er bij de totstandkoming van Richtlijn 2011/7 nadrukkelijk voor gekozen een nieuwe bepaling op te nemen die zich specifiek richt op het terugdringen van betalingsachterstanden waarbij de debiteur een overheidsinstantie is.⁵ Deze specifieke belangstelling voor het betalingsgedrag van overheden, riep bij mij de vraag op waardoor bij overheden - en dan in het bijzonder bij Nederlandse gemeenten – betalingsachterstanden eigenlijk worden veroorzaakt en in relatie daarmee of de nieuwe Europese regelgeving hier wel een adequaat antwoord op vormt in de zin dat betalingsachterstanden er door terug gedrongen worden.

2.2. Vraagstelling

Met deze twee onzekerheden als vertrekpunt luidt de vraagstelling van dit onderzoek:

VORMEN DE EUROPESE RICHTLIJNEN 2000/35 EN 2011/7 EEN GESCHIKT INCASSO-INSTRUMENT TER BESTRIJDING VAN BETALINGSACHTERSTANDEN IN HET ALGEMEEN EN BIJ NEDERLANDSE GEMEENTEN IN HET BIJZONDER ?

Deze vraagstelling bevat een viertal elementen die hieronder nader worden uitgewerkt in de onderzoeksvragen a tot en met d.

⁵ zie Richtlijn 2011/7 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, (PbEU 2011,L48/1).

2.3. Onderzoeksvragen

- a. Via welk traject is de Europese regelgeving ten behoeve van het terugdringen van betalingsachterstanden bij handelstransacties tot stand gekomen ?

Aanvankelijk richtte mijn belangstelling zich op de vraag waarom crediteuren zo weinig interesse hebben voor het betalingsgedrag van hun debiteuren c.q. het naleven van de betalingstermijn. Naast mijn persoonlijke ervaringen met dit onderwerp (zoals hiervoor genoemd) werd mijn belangstelling ook gewekt door een Europees onderzoek uit 1997.⁶ Dit toonde aan dat een gebrek aan aandacht voor debiteurenbeleid verstrekende gevolgen kan hebben: in 1997 werd 25% van alle faillissementen veroorzaakt door een liquiditeitstekort als gevolg van niet in acht genomen betalingsachterstanden door debiteuren.⁷ Een opmerkelijke uitkomst, vooral gelet op het feit dat crediteuren een heel scala aan juridische instrumenten ter beschikking staat om hun debiteuren tot betaling van uitstaande vorderingen te dwingen. Bij het in kaart brengen van deze mogelijkheden kwam ook Richtlijn 2000/35 in beeld en besloot ik mij volledig te gaan richten op dit jongste incassomiddel en de op basis daarvan in Nederland geïmplementeerde wetgeving. Nadat in 2006 een evaluatie aan het licht bracht dat Richtlijn 2000/35 in feite niet aan de verwachtingen beantwoordde, kwam de Europese Commissie drie jaar later met een voorstel met wijzigingen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot Richtlijn 2011/7.

- b. Is het aannemelijk dat de nieuwe regelgeving het gewenste effect zal hebben ?

⁶ Federation Nationale de l'Information d'Entreprises et de la Gestion de Creances, Lyon, September 1997.

⁷ European Commission, Combating late payment in commercial transactions, 1998 ; <http://aei.pitt.edu/10554/1/10554.pdf>, p.2

De intentie van Richtlijn 2000/35 c.q. 2011/7 was om betalingsachterstanden bij handelstransacties terug te dringen. In hoofdstuk 5 zal ik vanuit een theoretische benadering antwoord geven op de vraag of het waarschijnlijk is dat de in Richtlijn 2000/35 en in Richtlijn 2011/7 genoemde instrumenten kunnen bijdragen aan een beëindiging van de betalingsachterstanden. In hoofdstukken 7 en 8 beantwoord ik dezelfde vraag ten aanzien van de aanpassingen die hebben geleid tot Richtlijn 2011/7.

- c. Wat is de oorzaak van betalingsachterstanden bij gemeentelijke overheden in Nederland ?

Zoals reeds vermeld, voorzag het voorstel tot herschikking van Richtlijn 2000/35 in een geheel nieuwe bepaling die specifiek de randvoorwaarden voor betalingstermijnen van overheden moest vastleggen. De bepaling kwam voort uit de overtuiging dat overheden zich bij uitstek dienden te houden aan betalingstermijnen en in de naleving daarvan een voorbeeldfunctie hebben.⁸ In het licht van deze nieuwe ontwikkeling heb ik eerst bij de 80 grootste gemeenten van Nederland onderzoek gedaan naar de oorzaken die ten grondslag liggen aan vertragingen in het betalingsverkeer. Daarna heb ik dit onderzoek herhaald en uitgebreid naar (toen) alle 418 Nederlandse gemeenten. Tenslotte is onderzoek gedaan naar de wijze waarop crediteuren het beste kunnen reageren richting gemeenten in het geval er een betalingsachterstand wordt geconstateerd. In Deel III wordt dit empirisch deel in zijn geheel besproken.

- d. Wat was de bijdrage van de Europese regelgeving in de jaren 2009 en 2010 aan een beter betalingsgedrag van gemeentelijke overheden mede in vergelijking met andere incassomiddelen ?

⁸ zie Herschikking Richtlijn bestrijding betalingsachterstanden, COM (2009) 126

Op basis van de derde onderzoeksvraag ontstaat een beeld van de oorzaken die ten grondslag liggen aan de betalingsachterstanden bij gemeenten. Met deze vierde onderzoeksvraag wil ik vaststellen of de crediteuren van de gemeenten gebruik maken van de instrumenten die Richtlijn 2000/35 hen biedt. Daarbij wordt tevens onderzocht of de bepalingen uit de genoemde Richtlijn bij de debiteuren wel bekend zijn en zo ja, een aansporing vormen om binnen de gestelde termijn aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. De instrumenten die Richtlijn 2000/35 aan crediteuren biedt, maken in feite deel uit van een hele reeks aan incassomiddelen die crediteuren ter beschikking staan ter inning van hun uitstaande vorderingen. Het gebruik van incassomiddelen ter stimulering van een tijdige betaling, kan bij debiteuren ook weerstand oproepen en daardoor aan zijn doel voorbijschieten. Met deze laatste onderzoeksvraag wordt tevens de geschiktheid van Richtlijn 2000/35, ten opzichte van alle andere incasso-instrumenten, nader bepaald.

2.4. Wetenschappelijke relevantie

Het wetenschappelijk belang van het onderzoek moet allereerst worden gezien vanuit het gegeven dat de problematiek van de betalingsachterstanden in de literatuur vooral vanuit een juridische invalshoek is benaderd. Zowel Freudenthal (1996) als Rank (1996) en Vogel (2001) bespreken in hun dissertaties een veelheid aan verschillende juridische procedures die een crediteur ter beschikking staan om zijn onwillige debiteur te bewegen aan zijn verplichtingen te voldoen. Ook wetenschappelijke publicaties die samenhangen met de totstandkoming van Richtlijn 2000/35 en Richtlijn 2011/7, zoals die van Wissink en van Wechem, zijn uitsluitend juridisch van aard. (Wissink en van Wechem, 2006) Gelet op de aard van de materie is dit alleszins begrijpelijk, maar naar mijn oordeel is dit ook een erg beperkte benadering. Een ondernemer / crediteur zal in zijn besluitvorming omtrent de inzet van juridische middelen, immers ook rekening

houden met andere variabelen. Zo heeft de vraag of een debiteur aan zijn betalingsverplichtingen zal voldoen, ook financieel-economische aspecten. Bij de beantwoording van deze vraag kan de transactiekostentheorie worden aangewend. Volgens deze theorie kan men bij een transactie steeds drie fasen onderscheiden: contact, contract en controle. In de eerste fase worden er tussen partijen onderhandelingen gevoerd. Bereiken partijen vervolgens consensus dan komt men in de tweede fase terecht en komt het contract tot stand. Tenslotte zijn voor een goede afwikkeling van het contract controlestructuren noodzakelijk. Al deze handelingen brengen kosten met zich mee, de zgn. transactiekosten. (Nooteboom, 1994) Een transactie wordt uitgevoerd door actoren en de genoemde theorie gaat ervan uit dat het nastreven van het eigen belang voor actoren steeds van doorslaggevende betekenis is. Bij de voldoening van een betalingsverplichting bestaat het eigen belang van een crediteur erin om binnen de gestelde termijn zijn uitstaande vordering te kunnen crediteren. De debiteur heeft er echter alle belang bij om deze betaling optimaal te vertragen. Volgens de transactiekostentheorie zullen zowel de debiteur als de crediteur daartoe alle denkbare methodes aanwenden, inclusief list en bedrog. Williamson voegt “calculated efforts to mislead, distort, disguise, obfuscate or otherwise confuse” daar nog aan toe om duidelijk te maken dat de actor alles zal doen om zijn eigenbelang optimaal te realiseren (Williamson 1985). Daarenboven speelt hier ook de problematiek van de asymmetrische informatie en rol. De crediteur beschikt immers niet over dezelfde informatie als de debiteur en omgekeerd. (Emonds, 2001) In hoofdstuk 5 zal ik op deze problematiek nader ingaan.

De onderlinge betrekkingen tussen een crediteur en een debiteur worden echter niet enkel bepaald door het feit dat ze tot elkaar staan als schuldeiser versus schuldenaar. Er is ook sprake van een relatie waarbij de ene partij kan worden gezien als leverancier en de andere partij als afnemer c.q. klant. De wens om geen afbreuk te doen aan deze relatie staat vaak op gespannen voet met het hanteren

van strikte betalingstermijnen. (Hunt, Arnett en Madhavaram, 2006) Vanuit het vakgebied van de marketing zal in Deel II op deze vorm van relationshipmarketing nader worden ingegaan.

Het besef dat door de hantering van een juridisch instrumentarium op korte termijn bepaalde doelen wel, maar op lange termijn andere doelen mogelijk niet realiseerbaar zullen zijn, zal de besluitvorming bij de crediteur met zekerheid beïnvloeden. Concreet zal hij bij het maken van zijn keuzes zijn kans op succes moeten beoordelen. Hij loopt daarbij aan tegen het feit dat bij het maken van kansberekeningen rationele overwegingen van mindere betekenis zijn. (Kahneman, 2003) Ook deze gedragswetenschappelijke aspecten zullen in Deel II verdere invulling krijgen.

De nieuwe Europese regelgeving, ontworpen met het doel een einde te maken aan betalingsachterstanden, wordt dus niet enkel vanuit een juridische invalshoek op zijn bruikbaarheid beoordeeld maar ook vanuit diverse andere, in casu bedrijfskundige perspectieven.

2.5. Maatschappelijke relevantie

Ondernemen is onlosmakelijk verbonden met het nemen van risico's en het niet, of niet tijdig betaald krijgen van facturen door afnemers, is er daar één van. De macro-effecten van betalingsachterstanden laten de laatste jaren, mede als gevolg van de financiële crisis, een explosieve groei zien. Op 15 april 2013 publiceerde Intrum Justitia in hun "European Payment Index" een onderzoek waaruit blijkt dat het betaalgedrag van bedrijven in Nederland de laatste jaren is verslechterd. Het bedrijfsleven voldoet de rekeningen pas na 43 dagen, in 2009 was dat nog drie dagen eerder.⁹ In totaal moesten bedrijven in 2012 een bedrag van 14,3 miljard afschrijven als gevolg van niet betaalde rekeningen. Dit komt neer op een

⁹ <http://www.intrum.com/nl/Pers-en-publicaties/European-Payment-Index/>

groei van 4% in verhouding tot 2011.¹⁰ De gevolgen van deze verslechtering van de betalingsmoraal zijn vooral voelbaar bij het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Omdat banken terughoudend zijn geworden met het verstrekken van kredieten, kan het oplopen van betaaltermijnen, met name voor het MKB, verstekkende gevolgen hebben. (Braaksma, Smit en Verhoeven, 2011) Niet alleen neemt het risico van faillissementen toe maar uit het bovengenoemde onderzoek bleek tevens dat door stipte betaling, groei en innovatie zouden kunnen toenemen wat op termijn 26.000 nieuwe banen kan opleveren. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft een Expertgroep Bedrijfsfinanciering gevraagd aan te geven hoe de kredietverlening zou kunnen worden verbeterd. Een van de aanbevelingen van deze expertgroep is: vergroting van de financieringskeuzes van in het bijzonder het MKB.¹¹ Het zijn echter vaak de multinationals die, in hun streven hun cashmanagement te optimaliseren, zo lang mogelijk wachten met betaling van facturen. (Atradius, 2013)

In 2013 heeft koffie- en theebedrijf DE Master Blenders (voorheen Douwe Egberts) haar leveranciers laten weten dat zij hun betalingstermijn eenzijdig zullen verlengen. De termijn gaat van, in sommige contracten, 60 naar 180 dagen en in andere contracten van 90 naar zelfs 200 dagen. (Piersma, 2013) Of voor deze eenzijdige verlenging een objectieve rechtvaardiging bestaat, wordt door DE Master Blenders niet duidelijk gemaakt. Daarmee lijkt hier sprake te zijn van een situatie die kan worden gekwalificeerd als “misbruik van een economische machtspositie” in de zin van art. 102 onder sub a VwEU. Tijdens de implementatie van Richtlijn 2011/7 werd door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie in gelijke bewoordingen op deze mogelijkheid gewezen.¹² Ook in de rest van Europa worden bedrijven steeds lakser met het betaling van

¹⁰ Financieel Dagblad 13 mei 2013.

¹¹ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Naar een gezonde basis: bedrijfsfinanciering na de crisis. Advies van de expertgroep bedrijfsfinanciering, Den Haag, 2011.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33171, nr. 5, pag. 6

hun rekeningen. In 2012 liep het betalingsverzuim op tot een recordbedrag van 350 miljard euro dat is een toename van 7% ten opzichte van 2011.

Op 4 december 2013 is door de Nationale Ombudsman een meldpunt gestart waar ondernemers klachten kunnen melden over traag betalende overheden. Uit een recent onderzoek van het Verbond van Credit Management Bedrijven (VCMB) blijkt dat de overheid als notoire wanbetaler moet worden beschouwd. Volgens de ombudsman zitten (kleine) ondernemers overheidsopdrachtgevers nauwelijks achter de broek over achterstallige betalingen en dat zou onder meer komen omdat ze de relatie met de opdrachtgever niet willen schaden.¹³

De vraag of de meest recente Europese regelgeving in staat moet worden geacht het tij te keren, zal in dit proefschrift een centrale plaats innemen.

¹³ www.deondernemer.nl/deondernemer/659220/Overheid-is-hardleerse-wanbetaler.html

Hoofdstuk 3 HISTORISCHE BENADERING

3.1. Inleiding

Het fenomeen van de betalingsachterstanden is onlosmakelijk verbonden met het bestaan van het (leveranciers)krediet. Hierbij gaat het om een vorm van kortlopend vreemd vermogen, waarbij een leverancier eerst goederen en/of diensten aan zijn afnemer levert en aan hem daarbij gelijktijdig het recht verleent pas later zijn tegenprestaties te voldoen. Het betreft een regeling waarbij een uitstel van betaling wordt toegestaan zonder dat een dergelijk uitstel op zich een tekortkoming in de nakoming van de overeenkomst betekent (Molenaar, 1985). Er ontstaat een andere situatie wanneer een debiteur, zonder te betalen, de contractuele termijn laat verstrijken. In die situatie kan er wél van een contractuele tekortkoming worden gesproken.

Zoals in paragraaf 1.2.2. reeds aangekondigd, wil ik niet voorbijgaan aan het feit dat het niet tijdig betalen van een rekening, zonder dat er sprake is van een leverancierskrediet, geen verschijnsel is dat zich pas tegen het einde van de 20^{ste} eeuw zou hebben voorgedaan. Door de problematiek ook vanuit een historisch perspectief te benaderen wil ik duidelijk maken dat het niet tijdig betalen van uitstaande facturen geen fenomeen is van enkel de 21^{ste} eeuw. Wanneer we in de geschiedenis van de mensheid op zoek gaan naar de oorsprong van de eerste betalingsachterstand, dan zou deze reis in feite moeten beginnen op het moment dat voor het eerst, bij een ruiltransactie, door partijen het principe van “boter bij de vis” werd losgelaten. Met deze uit de 17de eeuw stammende uitdrukking wordt immers aangegeven dat, net zoals boter bij de vis behoort, geld en koopwaar (of een andere prestatie) in feite onverbrekkelijk in tijd met elkaar verbonden zijn. (van Eden, 2011) Laat men dit principe los dan ontstaat er als vanzelf voor de ene partij de ruimte om zijn tegenprestatie op een later moment te voldoen.

3.2. Babyloniërs en Assyriërs

Het idee om goederen en diensten te ruilen tegen de belofte om in de toekomst te betalen, bestaat al zolang er handel wordt gedreven. (Wilson et al. 1997)

Aanvankelijk waren geld en krediet voor de mens een onbekend fenomeen. Pas vanaf 1300 voor Christus werden tussen Babyloniërs en de Assyriërs de eerste leningen aangegaan waarbij een aanbetaling als zekerheid gold. Rond 1000 voor Christus kenden de Babyloniërs al een vorm van een wissel waarmee een handelskoopman zijn debiteur de opdracht kon geven, op afstand, aan een derdepartij een betaling te doen. De verplichting tot het geven c.q. doen van iets en het recht deze verplichting op te eisen, waren als juridisch concept echter volkomen onbekend. Denkbaar was wel dat men het zag als een morele plicht, deze had echter geen enkele juridische betekenis. Wanneer twee personen een ruil afspraken, dan had die afspraak geen enkel rechtsgevolg: een verplichting tot nakoming van de verbintenis kende men niet.

3.3. Grieken

In dit licht kunnen ook de schenkingen worden gezien die in de zangen van Homerus, opgetekend rond circa 800 voor Christus, worden genoemd. Dikwijls wees de schenker er nadrukkelijk op dat hij wel een tegenprestatie verwachtte. In die tijd was dit de wijze van handel drijven. Wie in de Homerische tijd de goederen niet vrijwillig kreeg, dus d.m.v. schenking, had slechts één alternatief en dat was roof. Schenking en roof waren in die tijd dan ook de enige wijzen van eigendomsverkrijging. Wilde men de gemaakte afspraak enige kracht bijzetten, dan kon de schuldenaar verklaren met zijn persoon in te staan voor de nakoming van de verbintenis. Hij stelde zich letterlijk met zijn persoon garant. Kwam de schuldenaar zijn afspraak niet na, dan verloor hij ten gevolge van zijn toezegging, zijn persoonlijkheid aan de wederpartij en werd hij daarmee diens slaaf. (Lokin, 2003)

3.4. Romeinse tijd

In het Romeinse recht zijn sporen van deze toestand overgebleven. Men treft het bijvoorbeeld aan in het woord “obligatio”, waarin het woordje “liga” ligt opgesloten, wat band of boei betekent. In het Latijn wordt “betalen” aangeduid met het woord “solvere”, wat eigenlijk losmaken van de boeien, betekent. In de loop der tijd verzwakte het lichamelijke geboeid zijn tot een uitsluitend juridisch gebonden zijn. Aan het feit dat voor iedere schuld de gehele persoon moest instaan, verbond het Romeins recht de toepassing van de missio in bona: voor iedere schuld, hoe klein dan ook, werd het gehele vermogen van de schuldenaar in beslag genomen en geveild. De schuldeiser fungeerde dan als verkoper en de boedel werd toegewezen aan degene die zich bereid verklaarde het hoogste percentage van de schulden af te betalen. Deze vorm van beslaglegging was in Rome geldend recht totdat ten tijde van keizer Antonius Pius (138–161) de mogelijkheid ontstond van verhaal op losse vermogensbestanddelen. In het Romeins recht wordt door Quintus Mucius Scaevola (+ 140 – 82 v. Chr.) in zijn Libri XVIII iuris civilis voor het eerst melding gemaakt van krediet in relatie tot het leerstuk van de eigendomsovergang:

“Hetgeen ik verkocht heb, wordt op geen andere wijze van de verkrijger dan wanneer óf de prijs is betaald, óf met betrekking daartoe genoegdoening is gegeven of wanneer zonder genoegdoening de koper krediet is gegeven”.
(Spruit,1977)

De uitgestrektheid van de grenzen van het Romeinse Rijk, met name aan het begin van de Christelijke jaartelling, werkte een uitgebreide handel en een toenemende toepassing van kredietgeving in de hand. Zelfs in de chaotische periode die het verval en de ondergang van het Romeinse Rijk markeerde, bleef

het gebruik van wissels en promesses¹⁴ behouden voor de handel, vooral vanwege het gevaar en de moeilijkheid geld te wisselen in gebieden met een politiek instabiel klimaat.

3.5. De Middeleeuwen

In de Middeleeuwen, een periode die grofweg loopt van 500 tot 1500 na Christus, waren wissels van vitaal belang voor de handelsactiviteiten van de Italiaanse steden, die in deze periode hun bloeitijd kenden. Geldleningen en leveren op krediet werden gemeengoed. Debiteur-crediteur-relaties kwamen in alle lagen van de bevolking voor en zelfs de paus en andere hoogwaardigheidsbekleders maakten er op grote schaal gebruik van. Een in Italië veel voorkomende vorm van belegging c.q. kredietverlening was in die tijd de zgn. “zee-lening”. Om een handelsreis overzee te financieren, leende een investeerder een som geld aan een handelaar en nam daar een deel van het risico mee voor zijn rekening. Was de reis succesvol dan ontving de investeerder zijn geld terug, plus een bonus die kon oplopen tot 30%. Ging het schip verloren dan kon het gebeuren dat de investeerder daarmee ook zijn gehele vermogen kwijt raakte.

Een andere vorm van krediet was de zgn. beursbrief. Deze werd uitgegeven op beurzen die met de nodige regelmaat in de Middeleeuwen gehouden werden in grotere handelssteden. Zo’n beursbrief kan worden beschouwd als een orderbrief of promesse en is niets anders dan een handelsdocument waarin de schuldenaar onvoorwaardelijk beloofde een schuld te betalen aan een bepaalde persoon voordat de beurs ten einde is of voor het begin van een volgende beurs. Voor een handelaar betekende dit dat hij, alhoewel niet liquide, toch goederen kon aanschaffen. Hierdoor kon hij, nog voordat hij zijn eigen goederen op de beurs

¹⁴ Een document waarin de ondertekenaar belooft op een bepaalde dag een bepaald bedrag te zullen betalen aan een in dat document genoemd persoon of bedrijf.

had verkocht, nieuwe goederen aankopen en deze mee naar huis nemen om die daar te verkopen.

3.6. Groot-Brittannië

In de 15^{de} eeuw vond in Groot-Brittannië meer dan de helft van alle zakelijke transacties plaats op basis van handelskrediet. Bij een groot aantal ondernemers overtrof het saldo aan uitstaande vorderingen zelfs het eigen vermogen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit niet altijd een bewuste keuze was van de crediteur: vaak was de debiteur gewoonweg op het tijdstip van de levering niet in staat de goederen te betalen. (Bennet, 1989)

3.7. De Verenigde Staten van Amerika

De ontdekking van Amerika in 1492 betekende in de jaren die daarop volgden een groei van de zakelijke kredietverlening. Een van de eerste opgetekende kredietverleningen vond plaats tijdens de vestiging van de eerste permanente bezetting van New Engeland. In september 1620 voer de Mayflower van Groot Brittannië naar Virginia. Aan boord bevonden zich 102 Pilgrim Fathers of Pilgrims. Niet enkel de reis was een hele prestatie, ook de financiering ervan had de nodige moeite gekost. De Pilgrims hadden drie jaar lang gepoogd fondsen te werven om de reis te kunnen realiseren. Uiteindelijk vonden ze een rijke Londense koopman bereid de reis te financieren. In ruil daarvoor verplichtten de Pilgrims zich na 7 jaar de volledige investering af te lossen. Tegen het einde van de genoemde termijn was men echter niet in staat het oorspronkelijke krediet van 1800 pond terug te betalen en moest men uitwijken naar een alternatieve regeling: gedurende een periode van 9 jaar zouden de Pilgrims jaarlijks 200 pond betalen. Uiteindelijk duurde het 25 jaar alvorens de laatste termijn was voldaan maar het is wel het eerste gedocumenteerde voorbeeld van een krediet in de vroege Amerikaanse geschiedenis. (Foulke, 1941)

Toen met de ondertekening van het Verdrag van Parijs in 1783 een einde kwam aan de Amerikaanse Revolutie en de officiële erkenning van de Verenigde Staten van Amerika door Engeland een feit was, trok de handel aan en Amerikaanse importeurs en groothandelaren verleenden gunstige betalingsvoorwaarden aan hun klanten. In dit tijd was het niet ongewoon dat er zaken werd gedaan op basis van krediettermijnen die liepen van 6 tot 9 maanden, maar 12 maanden of zelfs 24 maanden kwamen ook voor.¹⁵

3.8. Nederland

Met betrekking tot de Nederlandse situatie is in relatie tot de besproken problematiek, slechts weinig bekend. Over dit onderwerp wordt met name geschreven in boeken die worden uitgegeven ter gelegenheid van een jubileum van een bank. (Westerman, 1948) Met name het onderwerp “kredietverlening” maakt daarbij vaak deel uit van de beschrijving van de historie van de betreffende bankinstelling. (Sluyterman, 1998) De Staatscommissie tot verbetering van de Nederlandse landbouw uit 1886 bracht daar in haar rapport uit 1890 verandering in. Een van de conclusies van de commissie was dat door banken aan boeren maar met moeite een korte termijnkrediet werd verstrekt. Traditioneel werden dit soort kredieten verstrekt door familie en burens maar onder invloed van de verslechterende economische situatie werd dit steeds moeilijker. Banken konden in deze behoefte echter niet voorzien, omdat zij werkten met kredieten met een looptijd van maximaal drie maanden. Boeren konden in de regel hun schulden pas voldoen nadat de oogst was binnengehaald. Voor hen zouden banken dus een krediettermijn van een jaar aan moeten houden. Gegeven deze situatie maakten boeren veelal gebruik van de mogelijkheid krediettermijnen af te spreken met hun leveranciers. (Cruyningen, (2009)

¹⁵ <http://www.encyclopediaofcredit.com/History-of-Credit>, edited by Michael C. Dennis

De crediteur die te maken kreeg met een debiteur die zijn schuld niet binnen de afgesproken termijn terugbetaalde, had het recht om rente over het uitstaande bedrag te eisen. De regel dat, wegens een vertraging in de voldoening van een geldsom, wettelijke rente kan worden gevorderd is al vanaf het begin in het BW te vinden en heeft zijn oorsprong in de Code Civil van 1804. (Vis, 2011) Sedert de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek is die verplichting opgenomen in art. 6:119 BW, in de literatuur aangeduid met de term “wettelijke rente”. De verplichting tot het voldoen van deze wettelijke rente is een uitdrukking van de norm dat iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis, de debiteur verplicht de schade die de crediteur lijdt, te vergoeden.¹⁶ Het doel van art. 6:119 BW is het vergoeden van schade en deze wordt daarbij gefixeerd op de wettelijke rente. Ongeacht de hoogte van de werkelijke schade, heeft de crediteur recht op deze wettelijke rente, niet meer en niet minder.¹⁷

Met het van kracht worden van Richtlijn 2000/35 in 2002 en de uitbreiding van boek 6 met art. 6:119a en art. 6:120 BW, kregen handelscrediteuren de mogelijkheid om “handelsrente” te gaan hanteren waarbij een rentepercentage mag worden gehanteerd dat 7% hoger is dan dat van art. 6:119 BW. In tegenstelling tot de wettelijke rente, geldt voor de handelsrente dat deze primair is bedoeld ter voorkoming van betalingsachterstanden en niet als een vorm van schadevergoeding. De totstandkoming van Richtlijn 2011/7, als vervanging voor Richtlijn 2000/35, betekent het (voorlopige) einde aan nieuwe juridische maatregelen bedoeld ter beperking van betalingsachterstanden.

¹⁶ Zie art. 6:74 BW

¹⁷ HR. 14 januari 2005, NJ 2007, 481 (Ahold cs./Staat)

DEEL II

Deel II sluit inhoudelijk aan bij het historisch overzicht waarmee deel I is geëindigd. Aan de hand van een tijdlijn zal ik de ontstaansgeschiedenis van Richtlijn 2000/35 bespreken en daarbij alle relevante momenten aan de orde stellen. Daarmee wordt tevens antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. In het daarop volgende hoofdstuk volgt dan een uiteenzetting hoe, vanuit theoretisch perspectief, de effecten van Richtlijn 2000/35 moeten worden beoordeeld. Hiermee wordt dan ook de tweede onderzoeksvraag beantwoord.

Hoofdstuk 4 DE AANZET TOT RICHTLIJN 2000/35

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wil ik antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag en komt de wijze waarop de Europese regelgeving ten behoeve van het terugdringen van betalingsachterstanden bij handelstransacties tot stand is gekomen, aan de orde. Ten behoeve van het overzicht heb ik bij dit hoofdstuk een tijdlijn gevoegd waarop alle relevante gebeurtenissen zijn samengevoegd (zie bijlage I).

4.2. De primaire aanleiding

De problematiek rondom het laten verstrijken van betalingstermijnen kreeg in 1992 voor het eerst in Europees verband de aandacht. In dat jaar stelden de diensten van de Europese Commissie een werkdocument op dat begin 1993 verspreid werd onder de Lid-Staten.¹⁸ Het stuk werd zowel bij communautaire instellingen als onder 130 nationale beroepsorganisaties onder de aandacht gebracht, in het bijzonder bij de vertegenwoordigers van het MKB.¹⁹ Het document opende het debat over de wenselijkheid van communautaire initiatieven voor de beheersing van een steeds verder uitdijende tendens met betrekking tot de verlenging van betalingstermijnen bij handelstransacties i.c. de overschrijding van contracttermijnen.

Door toenmalig Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, P. Dankert, werd op 2 april 1993 het document onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht. Ook hij onderschreef het uitgangspunt van de Europese Commissie dat de handhaving van redelijke betalingstermijnen een essentiële voorwaarde is voor de

¹⁸ Werkdocument van de Commissie betreffende de tijd nodig voor het overgaan tot betaling in handelstransacties, SEC (92) 2214, 18-11-1992.

¹⁹ Werkdocument van de Commissie betreffende de tijd nodig voor het overgaan tot betaling in handelstransacties, SEC (92) 2214, 18-11-1992.

concurrentiekracht van het bedrijfsleven. Met name de positie van het MKB en het handelsverkeer zou door eventuele maatregelen kunnen worden versterkt.²⁰

De Commissie ontving in het kader van het debat, meer dan honderd reacties en op 7 en 8 juli 1993 werd ter afsluiting in Brussel een hoorzitting gehouden waaraan zo'n 30 organisaties van het bedrijfsleven deelnamen. Uit het overleg bleek dat de betalingsproblematiek zozeer als een rem werd gevoeld op de ontwikkeling van ondernemingen dat de deelnemers aan de hoorzitting over het algemeen een groot voorstander bleken van communautaire initiatieven. In een memo van 30 september 1993 liet de Commissie weten dat initiatieven geen wetgevende maatregelen behoeften te omvatten. Een grotere doorzichtigheid van de contractvoorwaarden, betere informatie en een beter ondernemingsbeheer, zouden ook kunnen bijdragen aan een verbetering van de huidige situatie. De Commissie ziet een verbetering van het eigen gedrag van het bedrijfsleven, als doorslaggevend voor het terugdringen van het probleem. De Commissie gaf ook aan dat het haar gerechtvaardigd lijkt om voor overheidssector en de privésector, verschillende oplossingen te zoeken.²¹ Inmiddels had ook het Europees Parlement, in het kader van zijn resolutie van 21 april 1993 zich over het werkdocument gebogen²² en bracht op 30 juni 1993 ook het Economisch en Sociaal Comité advies uit over het document.²³ In het licht van deze discussie werd door de Commissie op 25 mei 1994 het "Geïntegreerd Programma ten behoeve van het MKB" aangenomen. Hierin werd een belangrijke plaats ingeruimd voor bijdragen tot verbetering van het juridisch klimaat van ondernemingen. In deze context werd een aanbeveling over de betalingstermijnen aangekondigd.²⁴

Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie over het Geïntegreerd Programma er op aangedrongen dat de Commissie voorstellen doet om het probleem van de

²⁰ TK, 1992-1993, 22/112, nr. 21

²¹ Advies voor het ESC: PBEG C 249 van 13-09-1993

²² Resolutie A3 - 0123/93, PV 07 II, 21-04-1993

²³ PB nr. C 249 van 13-09-1993

²⁴ COM(94) 207 van 03-06-1994

betalingsachterstanden bij handelstransacties te regelen²⁵. Op 28 oktober 1994 heeft de Commissie toegezegd om over dit onderwerp een aanbeveling tot de lidstaten te richten.²⁶ In de aanbeveling spreekt de Commissie uit dat, om te komen tot een goed beleid, het juridische kader van de betalingstermijnen op drie punten zou moeten worden verbeterd. Ten eerste moet de transparantie van de betalingsvoorwaarden in handelsdocumenten worden versterkt, wat concreet betekent dat elke partij precies moet weten op welk moment een betaling moet worden verricht en wat de gevolgen zijn van een wanbetaling. Daarnaast moeten er strengere regels komen om wanbetalers af te schrikken. Tenslotte moet het beleid erop gericht zijn het evenwicht in de contractuele betrekkingen te versterken. Het belang van het behoud van de contractsvrijheid staat daarbij wel voorop maar er wordt ook erkend dat deze vrijheid slechts theoretisch is wanneer blijkt dat er geen mechanismen zijn die dat gebrek aan evenwicht tussen partijen compenseren. Een dergelijk situatie ontstaat bijvoorbeeld in relaties tussen grote en kleine ondernemingen, tussen opdrachtgever en toeleveranciers of tussen overheidsdiensten en particuliere ondernemingen.

4.3. Aanbeveling en evaluatie

Op 12 mei 1995 is deze Aanbeveling gepubliceerd.²⁷ Twee jaar na de publicatie, op 17 juli 1997, werd door de Commissie een evaluatierapport met de titel: “Verslag over betalingsachterstanden bij handelstransacties” bekendgemaakt.²⁸ Het rapport maakte duidelijk dat er op basis van de Aanbeveling bij de meeste lidstaten weinig of geen wetgevende initiatieven waren genomen ter beperking van de betalingsachterstanden. De cijfers uit het rapport gaven aan dat in 1996 de betalingsachterstand zelfs nog was opgelopen. Gemiddeld werden in dat jaar in

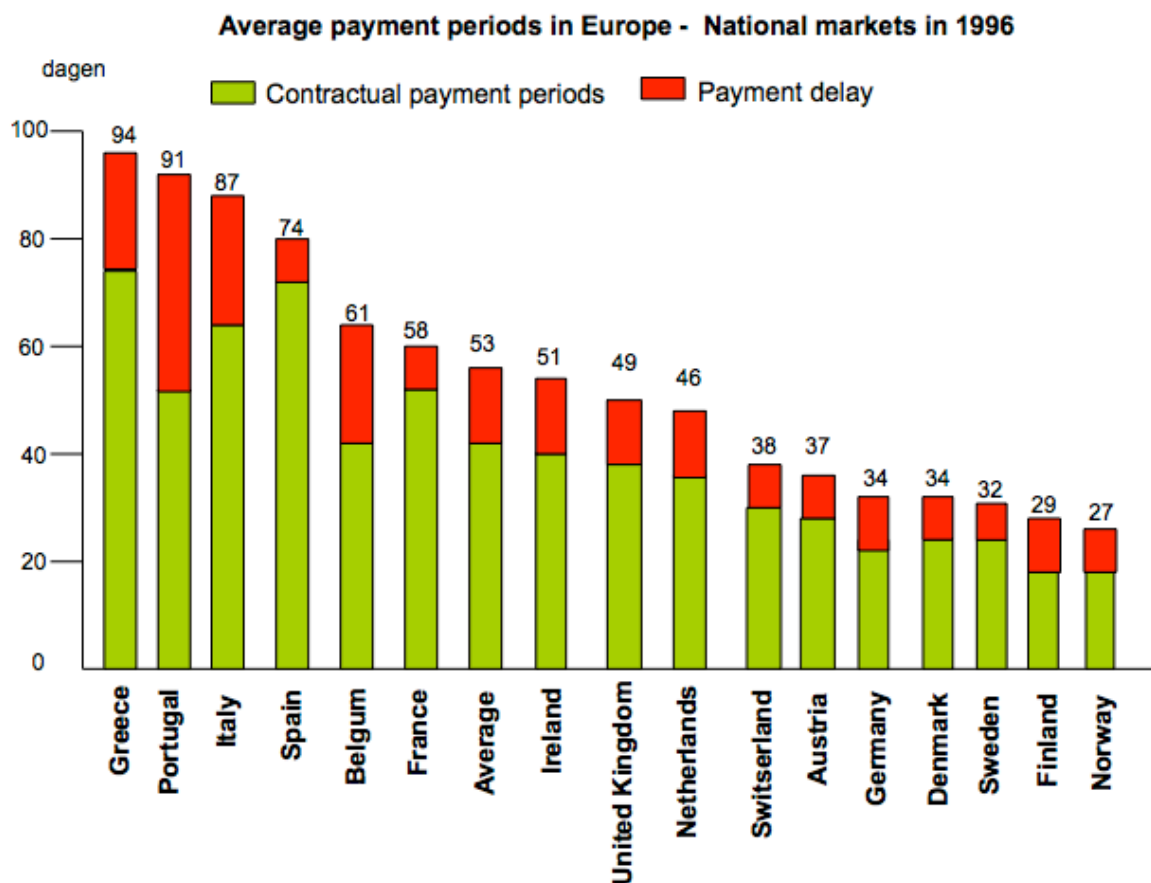
²⁵ Resolutie A4 – 0022/94, PV 28 II, 24-10-1994

²⁶ COM(94)435 van 28-10-1994

²⁷ Aanbeveling van de Europese Commissie, 12-05-1995 over betalingstermijnen bij handelstransacties, PB. C. 144, 10-06-1995, p. 19 met verklarend memorandum PB. C. 144, 10-06-1995, p.5.

²⁸ Mededeling van de Commissie: verslag over laattijdige betaling in handelstransacties, PB. C. 216, 17-07-1997.

de EU betalingen met een achterstand van 15 dagen te laat uitgevoerd. Voor Nederland werd in 1996 een betalingsachterstand berekend van gemiddeld 17 dagen. Gecombineerd met een gemiddelde contractuele betalingstermijn van 29 dagen betekent dit dat een Nederlandse ondernemer in 1996 gemiddeld 46 dagen moest wachten voordat hij daadwerkelijk betaald werd. Deze termijn ligt 8 dagen onder het Europees gemiddelde van 54 dagen.²⁹ Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de betalingstermijnen in Europa in 1996.



Tabel 1: Europese betalingstermijnen in 1996

Bron: Eurosurvey, 1997, Intrum Justitia/NOP

²⁹ Eurosurvey 1997, Intrum Justitia/ NOP

Uit bovenstaande cijfers kan met betrekking tot de verschillende lidstaten een duidelijke Noord-Zuid-discrepancie worden waargenomen.³⁰ In Noorwegen werd in 1996 gemiddeld na verloop van 27 dagen betaald. In landen zoals Finland en Zweden werd gemiddeld na respectievelijk 29 en 32 dagen overgegaan tot betaling, daarbij inbegrepen een betalingsachterstand van 10 tot 7 dagen. Voor Denemarken bedroeg de gemiddelde betalingsachterstand 7 dagen, met een gemiddelde effectieve betalingstermijn van 34 dagen. In Spanje en Italië daarentegen werd pas overgegaan tot betaling na respectievelijk 74 en 87 dagen, met een betalingsachterstand van respectievelijk 6 en 22 dagen. In Griekenland en Portugal bleven schuldvorderingen zelfs gedurende respectievelijk 94 en 91 dagen openstaan. (Ongena, 2006)

4.4. Motieven voor Richtlijn 2000/35

De vaststelling dat een Aanbeveling de lidstaten niet tot daadwerkelijke maatregelen had bewogen, bracht de Europese Commissie ertoe een ontwerp van richtlijn uit te werken. De onderliggende motieven voor Richtlijn 2000/35 waren drieledig.³¹ Deze komen hierna aan de orde en lopen deels in elkaar over.

4.4.1. Het economisch motief

Betalingsachterstanden werden in de verschillende nationale wetgevingen meestal met een beperkt percentage aan verpagingsrente gesanctioneerd. De verpagingsrente die op grond van een factuur verschuldigd was lag in de regel bijna steeds onder de gangbare interestvoet die werd aangerekend wanneer een bank een lening- of een kredietfaciliteit toestond.³² Het niet op tijd voldoen van een factuur werd daarmee voor een debiteur een keuze die, zuiver vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt, het overwegen waard was. Geregeld werd eveneens

³⁰ Mededeling van de Commissie, PB. C. 216, 17-07-1997, p. 10

³¹ Mededeling van de Commissie, PB. C. 216, 17-07-1997, p. 2

³² Overweging 16 richtlijn

afgezien van de effectieve invordering van de opgelopen vertragingsrente op grond van commerciële en financiële overwegingen, alsmede ingevolge juridische onzekerheden, in het bijzonder wanneer een crediteur een vonnis voor de invordering in een andere lidstaat moest krijgen en/of laten executeren.

4.4.2. Het MKB-motief

In de considerans bij richtlijn 2000/35 wordt opgemerkt dat als gevolg van “buitensporige betalingstermijnen en betalingsachterstanden” vooral MKB-bedrijven vaak te kampen hebben met extra administratieve en financiële lasten, als gevolg van debiteuren die hun betalingsverplichtingen niet op tijd nakomen.³³ Daarnaast moet een MKB’er in de regel, als gevolg van zijn beperkte onderhandelingsmarge, gemiddeld meer handelskrediet toestaan aan zijn afnemers dan hijzelf van (veelal grote(re) ondernemingen) ontvangt. Betalingstermijnen die niet worden nageleefd, zorgen voor een daling van de liquiditeit en een verhoging van de schuldgraad en vormen op termijn vaak een belangrijke oorzaak van insolventie. Eén op de vier faillissementen zou te wijten zijn aan het fenomeen van de te late betalingen. Op jaarbasis betekent dit binnen de Europese Unie een verlies van 450.000 arbeidsplaatsen en gaat een totaal van 23,6 miljard euro aan openstaande schuldvorderingen verloren.³⁴

4.4.3. Het interne marktmotief

Uit onderzoek is gebleken dat gemiddeld 21% van alle ondernemingen meer zouden exporteren als hun buitenlandse afnemers maar op tijd zouden betalen.³⁵ Betalingsachterstanden kunnen dus worden aangemerkt als een directe belemmering voor het optimaal functioneren en de eenwording van de Europese Interne Markt, waardoor handelstransacties binnen de EU aanzienlijk worden

³³ Richtlijn 2000/35/EG, PbEG 2000, L 200/35

³⁴ Zie voorstel tot Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties van 25-03-1998, PB. C. 168, 03-06-1998, p. 13

³⁵ Zie voorstel tot Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties van 25-03-1998, PB. C. 168, 03-06-1998, p. 13

beperkt. Dit staat op gespannen voet met (toen) art. 14 VEU (nu art. 34, 35 en 57 VwEU) waarin is bepaald dat binnen de EU vrij verkeer van goederen en diensten is gegarandeerd. Het is dus zaak om grensoverschrijdende handelstransacties binnen de EU zodanig te organiseren dat ze voor een ondernemer geen grotere risico's teweeg brengen dan binnenlandse transacties.

4.5. Doel en inhoud van Richtlijn 2000/35/EG

Bij gebrek aan vrijwillige acties bij het merendeel van de Lidstaten nam de Europese Commissie, samen met het Europees Parlement en de Raad, een initiatief dat resulteerde in de totstandkoming van Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni 2000 betreffende de bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.³⁶ Met de drie juist genoemde motieven als leidraad heeft de Raad met deze Richtlijn beoogd de positie van schuldeisers te verbeteren.

Als kernbepaling van Richtlijn 2000/35 geldt art. 3, lid 1 sub a tot en met d. (Freudenthal, 2000) Deze bepaling maakt het mogelijk achterstallige betalingen te pareren met een nieuw en hoger rentetarief, hierna aangeduid als “handelsrente”, een en ander in combinatie met een korte wettelijke betalingstermijn. In aanvulling daarop schrijft art. 3, lid 1 sub e voor, dat de crediteur van zijn debiteur een redelijke schadeloosstelling kan eisen voor alle door hem gemaakte invorderingskosten die samenhangen met de betalingsachterstand.

De leden 3 tot en met 5 schrijven voor dat het nationaal recht instrumenten moet aanreiken die het mogelijk maken individuele of collectieve acties te ondernemen tegen contractuele afwijkingen zodra deze bedingen als “kennelijk onbillijk” jegens de debiteur kunnen worden gekwalificeerd.

³⁶ Richtlijn 2000/35 EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties, PB. L. 200 van 08-08-2000, p. 35

De andere maatregelen, genoemd in art. 3, lid 3 en 5, betreffen het op zo kort mogelijke termijn kunnen verkrijgen van een executoriale titel waarbij een termijn van 90 dagen als maximum wordt genoemd en de mogelijkheid tot het maken van een eigendomsvoorbehoud. (Lunter, 2006)

Op de lidstaten rustte de plicht om vóór 8 augustus 2002 de vereisten in hun nationale wetgeving op te nemen.³⁷ In art. 6 lid 5 werd vastgelegd dat twee jaar later de effecten van Richtlijn 2000/35 zouden worden geëvalueerd. In oktober 2006 werden de uitkomsten van deze evaluatie gepubliceerd.

4.6. De omzetting van de Richtlijn in Nederland

Op 8 augustus 2000 is Richtlijn 2000/35 in werking getreden waarna op 1 december 2002 in Nederland de wet van 7 november 2002 van kracht werd. Als gevolg van deze implementatie is aan boek 6 van het BW, naast de “oude”, in art. 6:119 BW neergelegde regeling, art. 119a toegevoegd en is de redactie van art. 6:120 BW gewijzigd.³⁸ Inhoudelijk is het geldend Nederlands recht daarmee op één lijn gebracht met de bepalingen van art. 3 van Richtlijn 2000/35.

Net als art. 6:119 BW biedt de nieuwe bepaling een crediteur de mogelijkheid om zijn debiteur, bij de vertraging in de voldoening van een geldsom, te confronteren met een verplichting tot betaling van een schadevergoeding. Anders dan bij de wettelijke rente is bij de handelsrente het schadevergoedingsaspect naar de achtergrond verschoven en is het primair de bedoeling om betalingsachterstanden te voorkomen. Als norm staat voorop dat betalingsverplichtingen conform de afspraak moeten worden nagekomen. Voor zover het nominale bedrag aan handelsrente de werkelijke schade te boven gaat, kan de handelsrente echter wel als een punitieve vergoeding worden gezien. (Vis, 2011)

³⁷ Gemeenschappelijk standpunt Raad, nr. 36/1999, Motivering van de Raad

³⁸ Kamerstukken II, 2001/02, 28239, nr. 1-2

Een ander verschil met art. 6:119 BW is dat art. 6:119a BW als voorwaarde hanteert dat de vordering moet voortvloeien uit een verbintenis die zijn grondslag heeft in een handelsovereenkomst. Het begrip “handelsovereenkomst” wordt gedefinieerd als:

“de overeenkomst om baat die een of meer van de partijen verplicht iets te geven of te doen en die tot stand is gekomen tussen een of meer natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf of rechtspersonen”.

Uit deze definitie volgt dat het enkel gaat om “overeenkomsten om baat”. Hierbij kan worden gedacht aan koop-, huur- en verzekeringsovereenkomsten, aanneming van werk en overeenkomsten van geldlening. Betalingen ter vergoeding van schade vallen daarmee buiten het toepassingsbereik.³⁹

Daarnaast worden de partijen die handelsovereenkomsten aangaan, nader gedefinieerd. Crediteuren kunnen art. 6:119a lid 1 BW uitsluitend inzetten tegen debiteuren in het professionele handelsverkeer, dat wil zeggen tegen partijen die handelen in uitoefening van beroep, bedrijf of die handelen als rechtspersoon. Het uitgangspunt dat rechtspersonen, ook wanneer deze geen onderneming in stand houden, toch onder het regime van art. 6:119a lid 1 BW vallen, is tijdens de parlementaire behandeling voorwerp van debat geweest. In de Nota, naar aanleiding van het Verslag, heeft de minister zijn standpunt in deze onderbouwd door erop te wijzen dat de praktijk te veel zou worden belast wanneer onderscheid zou worden gemaakt tussen rechtspersonen die wél en rechtspersonen die géén onderneming drijven. Het enkele feit dat de debiteur een rechtspersoon is maakt dat deze onder het regime van art. 6:119a lid 1 BW valt. De vraag of deze rechtspersoon al dan niet een onderneming drijft is niet relevant. Zodoende wordt voorkomen dat een crediteur, afhankelijk van zijn debiteur, onderzoek moet doen naar de vraag of zijn debiteur een onderneming in

³⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28239, nr. 3, p.10 (MvT)

stand houdt, c.q. heeft gehouden tijdens de gehele duur van de betalingsachterstand.

De categorie “rechtspersonen” blijft niet beperkt tot de privaatrechtelijke varianten: ook publiekrechtelijke rechtspersonen, en daarmee alle overheidsinstanties, vallen onder het bereik van Richtlijn 2000/35.⁴⁰ De genoemde keuze wordt in de considerans beargumenteerd met de verwijzing naar het feit dat ook de overheid een aanzienlijke hoeveelheid betalingen aan bedrijven verricht.⁴¹

4.7. De betalingstermijn

De schadevergoeding bestaat uit een wettelijke rente waarbij, voor het bepalen van de aanvang, een onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie dat er in de overeenkomst wél of géén betalingstermijn is overeengekomen.

Is er een betalingstermijn opgenomen en is die verstreken, dan is, zonder dat de crediteur zijn debiteur eerst in gebreke moet stellen, vanaf dat moment de rente van rechtswege verschuldigd.⁴² Dit betekent dat, in tegenstelling tot wat in art. 6:82 e.v. BW is bepaald, een schriftelijke aanmaning richting de debiteur geen voorwaarde vormt om aanspraak te kunnen maken op de wettelijke rente. Met de Jong ben ook ik van mening dat hier kan worden gesproken van een “verzuim van rechtswege”. (de Jong, 2006) In de Memorie van Toelichting wordt echter nog wel gewezen op het feit dat verzuim altijd noodzakelijk blijft in het geval men tot ontbinding van de overeenkomst wil overgaan zoals bedoeld in art. 6:265 lid 2 BW.⁴³

Mocht in de overeenkomst geen uiterste dag van betaling zijn vastgelegd dan geldt conform lid 2 onder letter a. als norm een betalingstermijn van 30 dagen.

⁴⁰ MvT Kamerstukken 28239, TK, 2001-2002, nr. 3, p. 8

⁴¹ Richtlijn nr. 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties (PbEG 2000, L 2000/35), Considerans sub 22

⁴² Kamerstukken II 2001/02, 28239. MvT (3), p.9

⁴³ Kamerstukken II 2001/02, 28239, nr 3. p

Deze termijn kan op verschillende momenten zijn aanvang nemen. Het kan zijn dat de termijn begint te lopen na de dag waarop de factuur (of een gelijkwaardig verzoek) door de debiteur is ontvangen. Het is ook denkbaar dat de datum van ontvangst van de factuur niet kan worden vastgesteld of dat de debiteur de factuur heeft ontvangen nog voordat de crediteur de goederen heeft geleverd c.q. zijn prestatie heeft verricht. In dat geval begint de termijn van 30 dagen te lopen op de dag volgend op de dag waarop de goederen zijn geleverd c.q. de prestatie is verricht.

4.8. De hoogte van de schadevergoeding

In geval van betalingsachterstanden bij handelsovereenkomsten geldt een hogere rentevoet dan die, welke geldt voor andere transacties. Met het oog hierop is de redactie van art. 6:120 BW gewijzigd en is aan het artikel een tweede lid toegevoegd. Hierin wordt bepaald dat de wettelijke rente, bedoeld in art. 6:119a BW, wordt gekoppeld aan de “referentie-interestvoet”.⁴⁴ De hoogte van deze zgn. “tender-rente” wordt halfjaarlijks door de Europese Centrale Bank vastgesteld en geldt voor de meest recente herfinancieringstransacties. Tussen 2002 en 2013 varieerde de tender-rente tussen 4,07% en 0,5%. Deze rentevoet wordt vervolgens vermeerderd met 7 procentpunten en daardoor is de handelsrente per definitie altijd hoger dan de klassieke wettelijke rente zoals bedoeld in art 6:119 BW. (Krans, 2005)

Dit is in overeenstemming met het niveau dat door Richtlijn 2000/35 wordt voorgeschreven en de hoogte moet nadrukkelijk worden gezien in het licht van de doelstelling van Richtlijn 2000/35: enerzijds moet de rentevoet fungeren als een wettelijke fixatie van de vertragingsschade en tevens moet het dienen als een aansporing tot contractconform handelen van de kant van de wanbetaler. (Freudenthal, M., J.M. Milo en H.N. Schelhaas, 2003)

⁴⁴ Zie www.ecb.int

De regeling is van regelend recht waarmee het partijen vrij staat een hoger of lager percentage overeen te komen maar er kan door partijen niet worden afgeweken van de bepaling dat de rente van rechtswege is verschuldigd zodra de betalingstermijn wordt overschreden. Voorts bepalen de leden 4 en 5 van art. 6:119a BW dat een crediteur alleen aanspraak kan maken op de handelsrente als hij zelf zijn wettelijke en contractuele verplichtingen is nagekomen.

Hoofdstuk 5 DE BEOOGDE WERKING VANUIT THEORETISCH PERSPECTIEF

5.1. Inleiding

Bij de totstandkoming van Richtlijn 2000/35 werd in art. 6 lid 5 bepaald dat er twee jaar na het van kracht worden, een evaluatie zou moeten plaatsvinden. Daarbij zou met name de praktische werking worden onderzocht. Nog voordat het in oktober 2006 tot een afronding van die evaluatie kwam, werd in de juridische literatuur al een voorschot genomen op de te verwachten uitkomsten. Door de vakgroep Privaatrecht en Notarieel Recht van de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen werd in januari 2006 een bundel uitgebracht met de titel “Betalingsachterstanden bij handelstransacties”.(Wissink & van Wechem, 2006) In dit onderzoek gaven diverse auteurs, deels vanuit een wetenschappelijke en deels uit een praktische invalshoek, hun mening over Richtlijn 2000/35. In juli 2006 ging ook ik in een publicatie expliciet in op de volgens mij te verwachten uitkomsten van de evaluatie (Grooten, 2006).

In dit hoofdstuk zal ik antwoord geven op de tweede onderzoeksvraag (“Is het aannemelijk dat de nieuwe regelgeving het gewenste effect zal hebben ?) en aangeven hoe vanuit verschillende theoretische perspectieven kan worden gedacht over de kans van slagen van Richtlijn 2000/35.

5.2. Kritiek op de regeling vanuit juridisch hoek

Over het algemeen werden de in Richtlijn 2000/35 genoemde maatregelen in de juridische literatuur gezien als een belangrijke impuls om achterstallige betalingen te bestrijden.(Wessels,1998) Ook door Lankhorst werd gewezen op de noodzaak van een Europeesrechtelijke regeling voor deze problematiek. (Lankhorst, 2001) Maar de regeling kreeg ook kritiek.

Om te beginnen stelde Grootveld vast dat de Nederlandse wetgever er niet in was geslaagd om Richtlijn 2000/35 tijdig te implementeren want deze is vier maanden te laat in werking getreden. (Grootveld, 2003) Tot een gelijklopende conclusie kwamen ook Freudenthal, Milo en Schelhaas. (2003) In 2000 liet Freudenthal weten het een gemis te vinden dat de invordering voor onbetwiste vorderingen niet zijn neerslag heeft gekregen in een specifieke procedure. (Freudenthal, 2000) Daarnaast verandert volgens Freudenthal de Richtlijn 2000/35 niets aan de situatie dat voor de crediteur de kosten van een eventuele incassoprocedure ongewis blijven en mag de rechter nog steeds per individueel geval bepalen welk bedrag voor vergoeding in aanmerking komt. (Freudenthal, 2002) Thijssen gaf aan dat de regeling alleen ingrijpende gevolgen heeft in die situaties waarin partijen hebben verzuimd goede partijafspraken te maken omtrent betalingstermijnen en rentepercentages. Het feit dat de maatregel (althans ten dele) van regelend recht is, kan, gelet op de doelstelling, als een nadeel worden opgevat. (Thijssen, 2002)

5.2.1. Procedurele en praktische twijfels

Wanneer ik ervan uit mag gaan dat de regeling op zichzelf niet het doel is, maar het feitelijk gaat om het terugdringen van betalingsachterstanden bij handelsovereenkomsten, dan moet vervolgens de vraag gesteld worden of met dit samenstel van middelen het genoemde doel wel zal worden bereikt.

Eerst wil ik vaststellen dat een crediteur, ook voordat deze Richtlijn van kracht werd, al tal van andere mogelijkheden had (en nog steeds heeft) om zijn debiteuren tot betaling van een uitstaande vordering aan te sporen. U kunt daarbij denken aan het bedingen van een eigendomsvoorbehoud, het opschorten van de eigen verplichtingen, het verrekenen van een vordering met een eigen schuld, het invoeren van het recht van reclame of het leggen van beslag op alle vermogensbestanddelen van de debiteur. In paragraaf 1.2 zijn deze

mogelijkheden reeds aan de orde geweest. Op enig moment kwam de Europese Commissie kennelijk tot de conclusie dat in Europees verband iets nieuws moest gebeuren om de oplopende betalingsachterstanden een halt toe te roepen. Men achtte de bestaande mogelijkheden klaarblijkelijk ontoereikend en vond het tijd voor nieuwe, of in ieder geval, aanvullende maatregelen.

De nieuwe regeling steunt daarbij op twee gedachten.

1. Het bestaande instrumentarium dat crediteuren ter beschikking staat om niet betalende debiteuren tot betaling aan te zetten is ontoereikend en bij crediteuren bestaat daarom de behoefte aan additionele dwangmiddelen.

Voor twijfel aan het bestaan van wanbetalers is uiteraard geen ruimte maar bij mij dringt zich wel de vraag op, of, en zo ja, welk empirisch onderzoek ten grondslag ligt aan de opvatting van de Commissie dat het crediteuren juist aan dit instrument, als wapen tegen wanbetalers, ontbreekt. Waaruit blijkt dat het gedrag van niet-betalende debiteuren zal wijzigen door de inzet van juist dit incassomiddel ?⁴⁵

2. De tweede gedachte veronderstelt dat als een (debiteur)ondernemer zijn betalingsverplichting jegens een andere ondernemer niet behoorlijk nakomt, de dreiging met een (hoge) boete, zijn gedrag zodanig zal doen veranderen, dat hij daardoor in de toekomst zijn rekeningen wél op tijd zal gaan betalen.

Uit de considerans van Richtlijn 2000/35 blijkt dat de nadruk ligt op het boete-effect, het straffend karakter: het moet financieel onaantrekkelijk gemaakt worden voor schuldenaren om betalingsachterstanden op te bouwen. (Freudenthal, 2002) Deze benadering suggereert dat de Commissie de opvatting aanhangt dat van een zwaardere straf een grotere preventieve werking uitgaat dan van een, in verhouding, lichtere straf. Dat is opmerkelijk want empirisch onderzoek uit 1997 lijkt te bevestigen dat de dreiging met een hoge rente niet per

⁴⁵ In de Overwegingen bij de Richtlijn is wel sprake van recente statistieken die zouden aantonen dat de situatie van de betalingsachterstanden sinds 1995 in veel lidstaten in het gunstigste geval niet is verbeterd, maar dat vormt geen antwoord op de door mij gestelde vraag.

definitie invloed heeft op de lengte van de feitelijke betalingstermijn.⁴⁶ Ook criminologisch onderzoek geeft aan dat van zwaardere straffen in het algemeen geen preventieve werking lijkt uit te gaan. (Bosker, 1997) Mijn twee grootste bezwaren hangen echter samen met de wijze waarop de regeling in de praktijk tot uitvoering moet komen.

Om te beginnen gaat het in de kern om een “getrapte” regeling. Aan crediteuren wordt een nieuw stuk juridisch gereedschap aangereikt waarmee zij (relatief) makkelijk een wanbetaler met een boete kunnen confronteren. Hierdoor, zo is de verwachting, zullen zij een actiever debiteurenbeleid gaan voeren. Als gevolg daarvan zullen debiteuren op hun beurt worden aangespoord facturen, meer dan voorheen, binnen de gestelde termijn te voldoen waardoor betalingsachterstanden vanzelf in aantal zullen afnemen. De vraag is echter of het gedrag van crediteuren langs deze weg en in deze richting überhaupt beïnvloedbaar is. Mogelijk dat dit voor een deel zal lukken maar zeker is in ieder geval dat menselijk gedrag zich niet enkel laat besturen met uitsluitend behulp van juridische instrumenten.

Zodra de crediteur constateert dat er bij een handelsovereenkomst sprake is van een overschrijding van de gehanteerde uiterste betalingstermijn kan hij, zonder dat een ingebrekestelling hoeft te worden uitgebracht, zijn verdragings schade op de debiteur verhalen. Om de boete wegens overschrijding te effectueren, heeft de wetgever de bal procedureel neergelegd bij de crediteur. Het ligt op diens weg om de debiteur op de hoogte te stellen van het feit dat de uitstaande vordering met een aantal procentpunten is opgelopen. Dit is een alleszins verdedigbare opvatting want het is immers de crediteur die het grootste belang heeft bij de betaling van de vordering. Vanuit verbintenisrechtelijk perspectief mag dit juist zijn maar in de praktijk heeft een crediteur ook te maken met andere belangen dan die welke samenhangen met zijn debiteurenbeleid. Het gemak waarmee voorbij wordt gegaan aan dit feit, is mijn tweede bezwaar want er is meer dan

⁴⁶ http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/late_payments/rationale.htm#studies.

alleen een juridische werkelijkheid. Kijkt men door een bedrijfskundige bril naar Richtlijn 2000/35 en dan in het bijzonder naar de uitwerking daarvan in het BW, dan rijzen er toch ernstige twijfels aangaande de haalbaarheid van de doelstelling. In de dagelijkse praktijk wordt de verhouding tussen een crediteur en een debiteur immers niet enkel beheerst door de financieel-juridische relatie in de zin van crediteur versus debiteur. Partijen verhouden zich immers ook, en mogelijk nog veel meer tot elkaar, als leverancier versus afnemer c.q. aanbieder en klant. Vanuit marketing perspectief bezien is er voor deze laatste vorm traditioneel een sterke aandacht.

5.3. Benadering vanuit de marketing

In het conceptueel denken over de wijze waarop ondernemingen de verkoop van producten of diensten kunnen bevorderen, is sprake van een verandering. Lag in het verleden vooral de nadruk op het realiseren van korte termijn transacties, de laatste decennia is er een verschuiving waarneembaar naar het aangaan, opbouwen en onderhouden van vooral lange termijn relaties. Het is een trend die wordt aangeduid met de term “Relationship Marketing” (RM). Nieuw is het verschijnsel echter niet want reeds in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw was er belangstelling voor marketingconcepten waarbij het lange termijn perspectief een centrale rol in nam. (Gummesson, 1994). Door Grönroos wordt RM omschreven als:

“The purpose of relationship marketing is to establish, maintain and enhance relationships with customers and other partners, at a profit, so that objectives of the parties involved are met. This is achieved by mutual exchange and fulfilment of promises. Such relationships are usually, but not necessarily always, long term relationships” (Grönroos, 2004)

Behalve Grönroos, komen we in de literatuur nog andere schrijvers tegen die op het belang van een op relatie gerichte vorm van marketing wijzen. Zo introduceerden Anderson, Fornell en Lehmann hun “defensive marketing” waarbij het nadrukkelijk niet gaat om het winnen van nieuwe klanten maar men zich primair richt op het behoud van bestaande klanten. (Anderson et al, 1994) Een soortgelijke benadering kiest ook Bateson bij zijn “retention marketing”. (Bateson, 1995) Bij deze vorm van RM begint de binding met de klant weliswaar tijdens het eerste contact maar moet men zich realiseren dat die verbondenheid ook daarna centraal dient te staan.

Klantenbinding is bij Bateson meer dan het geven aan de klanten wat deze verwachten: het gaat erom de verwachtingen te overtreffen. Door Barnes wordt een karakterisering van RM gegeven waarbij hij er nadrukkelijk op wijst dat een relatie meer is dan de som van het aantal transacties. (Barnes, 1995) Een opvatting die ook door Czipel word gedeeld en die daar nog aan toevoegt dat het voor een relatie juist kenmerkend is dat de betrokken partijen de speciale status van elkaar erkennen. (Cziepel, 1990)

Als gemeenschappelijk kenmerk voor RM geldt dat de aandacht verschuift van het zoeken, aantrekken en winnen van nieuwe klanten, naar een beleid dat erop gericht is om vooral bestaande relaties verder te ontwikkelen en uit te bouwen en deze zeker niet te verliezen. Deze relatie op basis van commitment bindt de klant aan de aanbieder, schermt de klant af voor concurrerende aanbiedingen, vergroot de kans op toekomstige transacties en verkleint de kans op vertrek, een verschijnsel dat in de literatuur met de term “defection” wordt omschreven. (Homburg et al, 2007)

Wanneer binnen een organisatie het marketingbeleid erop is gericht om defection zo veel mogelijk te voorkomen, zal ook bij de vormgeving van het debiteurenbeleid daar rekening mee moeten worden gehouden. Hantering van de door Richtlijn 2000/35 aangereikte mogelijkheid om structureel bij wanbetaling

een uitstaande vordering met een bepaald percentage te verhogen, zal waarschijnlijk de instandhouding van de gewenste lange-termijnrelatie geen goed doen. Het is immers niet ondenkbaar dat wanneer een debiteur wordt geconfronteerd met deze vorm van aanmaningsgedrag, hij zijn “klantrelatie” met de crediteur zal heroverwegen, met defection als mogelijk ultiem gevolg.

5.4. Inzichten vanuit de cognitieve psychologie

Bij het maken van de keuze of, en zo ja hoe hij zijn wanbetalers tot betaling zal aanzetten, zal de crediteur alle mogelijkheden die hem ten dienste staan op zijn merites gaan beoordelen. Daarbij zal als criterium moeten gelden of het betreffende incasso-instrument inderdaad zal bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel. De randvoorwaarden waarmee de crediteur daarbij rekening moet houden zijn echter hoogst onzeker en hij zal daarom zijn kansen moeten baseren op subjectieve inschattingen. Daarmee betreedt hij het domein van de cognitieve psychologie. Experimenteel onderzoek op dit terrein toont aan dat individuen bij het nemen van beslissingen systematisch afwijken van het rationele keuzemodel. De assumptie die bij dit model wordt gehanteerd, veronderstelt dat individuen datgene nastreven wat hen het meeste nut verschaft. Concreet betekent dit dat individuen bij hun handelen keuzes maken die uitsluitend gebaseerd zijn op rationeel handelen. De economische theorieën van Adam Smith vinden hun oorsprong in deze benadering. (Wolff en Resnick, 1987)

Een van de eerste onderzoekers die vraagtekens plaatste bij het rationele keuzemodel was Herbert Simon. (Simon, 1957) Hij introduceerde de term “bounded rationality”, waarmee hij aangaf dat individuen, vanwege cognitieve beperkingen, gebruik maken van vereenvoudigde beslisregels. Bij hun zoektocht naar het meest geschikte incassomiddel zullen ondernemers naar verwachting dus geen keuze maken waarbij ze alle verschillende alternatieven duidelijk tegenover elkaar hebben afgewogen. Ze zullen eerder kiezen voor het eerst voorhanden

zijnde bevredigende alternatief. Onderzoek van Kahnman en Tversky toont aan dat individuen bij het vormen van hun oordeel gebruik maken van subjectieve mechanismen in de vorm van vereenvoudigde vuistregels, de zogenaamde “heuristics”. (Kahnman & Tversky, 1984) Heuristics roepen op hun beurt weer verschillende effecten op die “biases” worden genoemd en daarbij kunnen we een onderscheid aanbrengen in drie groepen: availability, representativeness en anchoring.

5.4.1. Availability

Om een uitspraak te kunnen doen over de kans op een bepaalde onzekere gebeurtenis, zoekt men vaak steun in de beschikbaarheid van cijfermateriaal aangaande de betreffende gebeurtenis. Een verschijnsel dat door de genoemde auteurs “availability wordt heuristics” genoemd. Vertaald naar de problematiek aangaande de inzet van incassomiddelen betekent dit dat een crediteur die niet beschikt over een database met daarin een overzicht van het betalingsgedrag van de betreffende debiteur, zich geen compleet beeld kan maken van het probleem. Dit gegeven leidt ertoe dat de crediteur vaak uitgaat van de gedachte dat wat hij zich niet snel kan voorstellen, daarom ook niet snel zal gebeuren. Op zichzelf is dat niet vreemd maar het gemak waarmee men zich een bepaalde gebeurtenis voor de geest kan halen, zegt in feite niets over de werkelijke kans op die gebeurtenis. Laat hij zich door dit gemak te sterk beïnvloeden, dan kan dat leiden tot een verkeerde inschatting aangaande het betalingsgedrag van zijn debiteur. De crediteur die afziet van het voeren van een actief debiteurenbeleid jegens een bepaalde debiteur en zijn overwegingen daarbij laat beginnen met de zin: “Ik kan mij niet voorstellen dat” kiest dus in de beleving van Tversky en Kahneman (1984) voor een volstrekt verkeerd uitgangspunt. Het gebruik van “heuristics” kan soms nuttig zijn om in een complexe wereld te kunnen functioneren maar kan ook leiden tot foute beslissingen omdat het oordeel dat aan de beslissing

vooraf gaat, vaak in een bepaalde richting vertekend is. Men spreekt dan van een “bias”. Opmerkelijke gebeurtenissen in iemands leven blijven lang hangen in het geheugen van de betreffende persoon, juist vanwege het feit dat deze zo ingrijpend van aard waren. Het omgekeerde geldt eveneens: de kans dat gebeurtenissen zich zullen voordoen waarvan men zich geen levendige voorstelling kan maken, wordt vaak onderschat. Wie nog nooit het faillissement van een debiteur heeft ervaren, zal de kans op een faillissement anders inschatten dan de crediteur die wel deze ervaring heeft opgedaan.

5.4.2. Representativeness

Het begrip representativeness heeft alles te maken met de mate waarin methodisch onderzoek overeenstemt met bepaalde stereotiepe beelden. Toegepast op de onderhavige problematiek kan daarbij gedacht worden aan de situatie waarbij een crediteur moet beoordelen of een bepaalde debiteur wel of niet op tijd zal betalen. Hij moet dan in feite iets zeggen over de waarschijnlijkheid dat die debiteur tot de groep van slecht betalende debiteuren behoort. De beoordelaar gaat daarbij in de regel uit van de mate waarin iemands uiterlijk, in de meest ruime zin van het woord, overeenstemt met het beeld dat hij heeft van de betreffende groep. Heeft de debiteur een gerenommeerd bedrijf met een goede naam, zijn er in het verleden nooit problemen geweest en bestaan er goede persoonlijke contacten met de leiding, dan is de kans groot dat de crediteur deze debiteur (daarom) niet zal aanmerken als een potentiële wanbetaler. De beoordelaar vraagt zich eigenlijk af: wat is typisch voor een wanbetaler en voldoet het bedrijf in kwestie aan dit beeld ?

5.4.3. Anchoring

In de catalogus met “heuristics” en “biases” treffen we ook het verschijnsel van de “anchoring” aan. (Chapman & Johnson, 2001) Dit houdt in dat individuen

hun oordeel vaak sterk laten afhangen van een oorspronkelijke waarde en deze gaat daarbij als een soort anker fungeren. Aanpassing aan het oordeel van op basis van later verkregen informatie vindt daarna te weinig plaats. Passen we anchoring toe op de onderhavige problematiek, dan zou het kunnen gebeuren dat een crediteur, wanneer hij de vraag zou moeten beantwoorden: “Wat is naar verwachting de maximale c.q. minimale betalingstermijn van een bepaalde debiteur ?” daarbij een veel te enge marge neemt tussen de maximum waarde en de minimum waarde. Anders geformuleerd: de crediteur zal doorgaans te zelfverzekerd zijn van het feit dat de werkelijke waarde (in dit geval: de werkelijke betalingstermijn) ergens tussen de minimum en maximum waarde zal liggen. De anchoring bestaat uit het hanteren van een “initial value”, de te verwachten betalingstermijn, die vervolgens wordt aangepast en waarbij de gehanteerde marge tussen de twee uiterste waarden (achteraf vaak) veel te smal blijkt te zijn.

5.4.4. Kritiek

De leer van de “Heuristics and Biases” is echter niet onomstreden. (Gigerenzer, 1996). Gigerenzer voert aan dat mensen helemaal niet in staat zijn om van bepaalde gebeurtenissen de waarschijnlijkheid te bepalen dat die überhaupt zullen plaatsvinden. Hij maakt daarbij onderscheid in gebeurtenissen met een “single-event” karakter en gebeurtenissen die een eenmalig karakter hebben. Bij de eerste categorie is het per definitie niet mogelijk een betrouwbare uitspraak naar de toekomst toe te doen, bij de tweede categorie is dat wel mogelijk omdat daar sprake is van een zekere historie.

Toegepast op het crediteurengedrag betekent de opvatting van Gigerenzer dat een uitspraak over de waarschijnlijkheid van het betalingsgedrag van een bepaalde debiteur alleen maar mogelijk is wanneer het gaat om betalingen als gevolg van meermalige transacties. Alleen dan is een crediteur bekend met het

betalingsgedrag van een bepaalde debiteur, en alleen dan kan hij ook uitspraken doen over de waarschijnlijkheid van wanbetaling. Betreft het daarentegen een eenmalige transactie dan valt er over het betalingsgedrag van de betreffende debiteur niets te zeggen.

5.5. Transactiekostentheorie

In paragraaf 4 van het tweede hoofdstuk werd reeds door mij gewezen op het feit dat bij de beantwoording van de vraag of een debiteur aan zijn betalingsverplichtingen zal voldoen, ook de transactiekostentheorie (TCE) kan worden gehanteerd. De theorie is ontstaan naar aanleiding van de publicatie “The Nature of the Firm” door Coase (1937) en later verder ontwikkeld door, onder andere Williamson (1975,1985) die als grondlegger van deze theorie wordt gezien.

Van een transactie in de zin van deze theorie is sprake zodra een goed of dienst een technologische grens overschrijdt en dat is in de regel het geval als de ene activiteit ophoudt en de andere begint. (Klos, 2000) Uitgangspunt is dat met iedere transactie kosten zijn gemoeid, zoals het inwinnen van informatie met betrekking tot de betrokken partijen, het zoeken naar alternatieven oplossingen, het opmaken van contracten, het controleren van de naleving ervan, etc. (Nooteboom, 1994) De TCE hanteert als uitgangspunt dat een ondernemer steeds gericht is op het reduceren van de transactiekosten. Om die kosten zo laag mogelijk te houden kan de ondernemer kiezen uit twee mogelijkheden. Hij laat de transactie verlopen:

- ofwel via externe leveranciers, gestuurd door het marktmechanisme;
- ofwel via de eigen organisatie die werkt volgens een interne hiërarchie.

De TCE gaat over het vinden van het meest geschikte alternatief, rekening houdend met de eigenschappen van de betreffende transactie. Relevante

eigenschappen zijn: de frequentie van de transactie, de mate waarin de transactie door onzekerheid is omgeven en de transactiespecificiteit van het activum.

In de analyse van wat economisch als optimaal kan worden aangemerkt, veronderstelt TCE dat mensen zowel beperkt rationeel als mogelijk opportunistisch zijn. De eerste veronderstelling houdt in dat mensen niet in staat zijn alle, voor een optimale beslissing benodigde informatie te verzamelen en te verwerken. De tweede veronderstelling, de gedachte dat mensen bij het nastreven van hun eigen belang opportunistisch te werk gaan, kent een heel scala aan middelen die daarvoor kunnen worden ingezet.

5.5.1. Opportunisme

Opportunisme komt in de praktijk heel divers tot uiting: het niet nakomen van beloftes, het bewust misleiden, verdraaien en achterhouden van informatie, het achterhouden van belangrijke feiten of op een andere wijze zaaien van verwarring. Kenmerkend voor het inzetten van opportunisme is dat daardoor de transactiekosten zullen stijgen en dat is niet bevorderlijk voor de relatie tussen kopende en verkopende partijen. Een directe oorzaak voor opportunistisch gedrag vormt het opportunisme van de andere partij. Opportunisme lokt dus meer opportunisme uit. (Williamson, 1993) In de TCE wordt aangegeven dat een hoge mate van afhankelijkheid een belangrijke aanleiding vormt voor opportunistisch gedrag en wel door de meer machtige partij. Machtsposities worden uitgebuit ten koste van de ander die niet in staat is om die uitbuiting te voorkomen. Bepalend voor de mate waarin opportunistisch gedrag wordt uitgevoerd als gevolg van een machtsituatie is vooral de mate van vertrouwen die er tussen partijen heerst. (Andaleeb, 1995)

Naast het verschil in afhankelijkheid speelt ook het verschil in commitment een belangrijke rol bij het optreden van opportunistisch gedrag. Dit wordt aangeduid met de term: “asymmetric commitment”. Commitment geeft in de kern de

intentie van de betrokken partijen aan om een langdurige en stabiele relatie te ontwikkelen en in stand te houden. Zijn de commitments echter asymmetrisch dan kan dit de relatie ernstig ondermijnen. Omgekeerd toont onderzoek aan dat daar waar sprake is van wederzijds commitment, het vertrouwen tussen partijen groeit, sociale normen tot ontwikkeling komen en gelijktijdig het opportunisme afneemt. (Geyskens et al., 1996)

De gevolgen van opportunisme zijn dus tweërlei: de transactiekosten worden opgejaagd en daarnaast zal opportunisme meer opportunisme uitlokken waardoor het gevaar bestaat dat een organisatie in een negatieve spiraal terecht komt. Opportunistisch gedrag vergroot daarnaast de kans op reputatieschade, (Provan, 1993) zal het vertrouwen in de relatie ondermijnen en onherroepelijk tot schade aan de relationele normen tussen partijen leiden. (Nooteboom, 1996)

Organisaties willen zich graag wapenen tegen opportunistisch gedrag van anderen. Dit wordt het “safe guard” probleem genoemd (Heide en John, 1988). In de literatuur wordt verschillend geoordeeld over de vraag welke beveiligingen het beste tegen opportunisme werken. Vanuit de TCE wordt veel belang gehecht aan gedetailleerde contracten. (Williamson, 1993) Anderen plaatsen vraagtekens bij de mogelijkheid om met contracten opportunistisch gedrag tegen te gaan. (Achrol & Gundlach, 1999). Het opstellen van gedetailleerde contracten is volgens Jap en Genesan juist een indicatie dat er weinig vertrouwen en commitment tussen partijen bestaat. (Jap & Ganesan, 2000). In de literatuur worden tal van andere verdedigingsmechanismen genoemd als oplossing voor opportunisme. Met name Wathne en Heide (2000) reiken tal van strategieën aan om opportunisme te managen.

5.5.2. Informatie-asymmetrie

Bij het nemen van transactiebeslissingen moeten partijen, behalve met opportunisme, ook rekening houden met het feit dat bij een transactie de ene

partij vaak over meer (of betere) informatie beschikt dan de andere. Er is dan sprake van informatie-asymmetrie en deze kan de verhoudingen tussen partijen ernstig verstoren waardoor er niet steeds een optimale uitkomst tot stand komt.

De gevolgen van informatie-asymmetrie verdeelt men in twee categorieën: de “adverse selection” of verborgen informatie en de “moral hazard” of verborgen actie. (Akerlof, 1970)

Bij de adverse selection is bij de totstandkoming van een transactie de ene partij beter geïnformeerd over de relevante variabele dan de andere partij. Karakteristiek voor deze vorm is dat **de** discrepantie aan informatie reeds bestond vóór dat er sprake was van een transactie. We spreken dan van een ex ante informatieprobleem en dat doet zich voor omdat mensen met een informatievoorsprong niet geneigd zijn deze kennis eerlijk met de wederpartij te delen wanneer hen dit nadeel zou opleveren. Zij hebben er alle belang bij hun kennis voor zich te houden.

De tweede categorie handelt over het probleem van de 'moral hazard' en treedt pas op nadát de transactie heeft plaats gevonden. Ook nu is er sprake van een informatie-asymmetrie maar deze is echter geen ex ante, maar moet worden gezien als een ex post verschijnsel. Het gaat daarbij om acties die contractpartijen kunnen ondernemen nadat zij een overeenkomst over een transactie hebben gesloten. Zodra deze acties door de andere contractant niet worden nagekomen, kunnen zij een succesvolle afronding van het contract in de weg staan.

De term 'moral hazard' wordt in de literatuur vaak in relatie gebracht met verzekeringen. Wanneer een onderneming een brandverzekering heeft afgesloten dan valt het in de regel voor de verzekeringsmaatschappij moeilijk te bepalen of de onderneming voldoende aan brandpreventie doet.

5.6. Het theoretisch perspectief toegepast op wanbetalingen

Dat het tegengaan van wanbetalingen in het handelsverkeer een hoge prioriteit verdient, spreekt voor zich. Dat met Richtlijn 2000/35 het aantal mogelijkheden om wanbetalers aan te pakken wordt uitgebreid, is op zichzelf een omstandigheid die alleen maar kan worden toegejuicht. Het is daarentegen jammer te moeten constateren dat de doelstelling van de regeling, naar alle waarschijnlijkheid, niet zal worden gehaald. Wanneer ik mijn twijfels samenvat dan komen deze erop neer dat Richtlijn 2000/35 onvoldoende rekening houdt met de omstandigheid dat een betalingsachterstand, behalve juridische, ook tal van andere implicaties kent. Richtlijn 2000/35 reikt een nieuw hulpmiddel aan vanuit een duidelijk mono-disciplinaire visie op het probleem. In de praktijk is er echter sprake van een multidisciplinair probleem.

Zo zullen ondernemers bij hun besluit om al dan niet te kiezen voor het nieuwe juridisch instrumentarium, zeker laten meewegen of de inzet de relatie met hun klant niet zal beschadigen. Ze staan daarbij voor een moeilijke afweging want relaties zijn vooral dynamisch van aard en een juridische benadering heeft in de regel een meer statisch karakter. Wat zal voor ondernemers zwaarder wegen: de mogelijk marginale verhoging van de uitstaande vordering of het gevaar voor defection bij zijn debiteur? Vaart men bij de beantwoording van deze vraag op het kompas van de defensive marketing respectievelijk de retention marketing, dan is er maar één antwoord mogelijk en dat luidt dat de crediteur zal kiezen voor behoud van de goede relatie en de mogelijkheden van de Richtlijn terzijde zal schuiven. Mogelijk dat zo'n keuze op de korte termijn, gezien vanuit bedrijfseconomisch oogpunt, niet als rationeel kan worden aangemerkt. Dat het maken van keuzes echter niet enkel stoelt op rationele overwegingen maken de hierboven besproken leerstukken uit de cognitieve psychologie duidelijk. Zo mag men verwachten dat bij duurcontracten en een goed betalingsgedrag van de debiteur in het verleden crediteuren niet snel zullen kiezen voor toepassing van

de mogelijkheden die de Richtlijn biedt, c.q. het bepaalde in art. 6:119a BW. Zelfs wanneer cijfermateriaal aanwezig is dat duidelijk maakt dat er bij de betreffende debiteur nog steeds sprake is van een slechte betalingsmoraal, zorgt het mechanisme van de representativiteit er voor dat dit soort informatie nauwelijks van invloed is op het beleid dat crediteuren hanteren jegens hun wanbetalers. Als men al oog heeft voor cijfermatige argumenten dan zorgt anchoring er voor dat daar vaak op een onjuiste wijze mee wordt omgegaan.

Benadert men de discussie rondom de inzet van de Richtlijn 2000/35 vanuit de TCE dan is duidelijk dat bij de besluitvorming opportunisme en een verschil in afhankelijkheid, een belangrijke rol spelen. Dit bleek eens te meer toen begin november 2013 DE Master Blenders (voorheen Douwe Egberts) haar crediteuren liet weten dat men had besloten de betalingstermijn te verlengen met, in sommige gevallen 60 en in andere gevallen zelfs 90 dagen. Volgens Jan Peter Schmittmann, oud bestuurder van ABN AMRO, helpt in dit soort gevallen wetgeving niet echt. “Een kleine leverancier stapt toch niet naar de rechter” zo luidt zijn verklaring. (Piersma, 2013)

Het voorgaande proces wordt nog versterkt door het feit dat er in de debiteur-crediteurrelatie per definitie sprake is van informatie-asymmetrie: een crediteur beschikt niet over dezelfde informatie als de debiteur en omgekeerd. (Emonds, 2001) Het informatieprobleem kent daarbij zowel ex ante als ex post verschijnselen. Bij de eerste categorie kan worden gedacht aan de situatie dat wanneer bij het sluiten van een overeenkomst de debiteur reeds een aanzienlijk solvabiliteitsprobleem heeft, hij dit waarschijnlijk niet onder de aandacht van de crediteur wil brengen. Zou hij dit wel doen dan moet hij er rekening mee houden dat dit zijn betalingstermijn ernstig zou kunnen bekorten. Ook de tweede categorie komen we bij het betalingsverkeer tussen debiteur en crediteur tegen. U kunt daarbij denken aan de situatie dat tussen een crediteur en een debiteur bijvoorbeeld een betalingstermijn van 30 dagen is afgesproken. Het is dan nog

maar de vraag of de debiteur zich aan deze termijn zal houden. Stel hij komt in financiële problemen, dan zou hij kunnen besluiten om juist niet binnen de gestelde betalingstermijn de betaling te voldoen maar te wachten totdat hij een eerste herinnering van zijn crediteur ontvangt.

De afhankelijkheidspositie van een van de partijen plus het wederzijds tekort aan informatie, rechtvaardigen de conclusie dat het door Richtlijn 2000/35 geïntroduceerde juridische instrumentarium nauwelijks tot inzet zal komen en daarmee geen rol van betekenis zal spelen bij het terugdringen van betalingsachterstanden in het handelsverkeer.

Hoofdstuk 6 EVALUATIE 2000/35⁴⁷

6.1. Inleiding

Op grond van art. 6 lid 5 Richtlijn 2000/35 diende er een onderzoek te komen naar de effecten van de Richtlijn 2000/35 en in oktober 2006 werd dit onderzoek afgerond. Bij hun onderzoek maakten de samenstellers gebruik van zowel kwantitatieve gegevens als van een Europabreed gehouden enquête. Naast de economische, kwam ook de juridische betekenis aan de orde en onderzocht men met name de impact van de Richtlijn op het MKB. (Albert, J. et al, 2006)

6.2. De evaluatie van Richtlijn 2000/35

In hun eindoordeel waren de onderzoekers helder: het fenomeen van de betalingsachterstanden is nog onverminderd actueel. Deze stelling baseren zij op de drie volgende conclusies:

1. Het aantal te late betalingen is niet verminderd maar heeft zich wel gestabiliseerd.

Na de invoering van Richtlijn 2000/35 is de tijd die ligt tussen het opeisbaar worden van de betaling en de daadwerkelijke voldoening van de schuld, weliswaar teruggelopen van 15,2 naar 12,9 dagen maar volgens de onderzoekers kan hieruit niet ondubbelzinnig worden geconcludeerd dat dit aan de werking van de richtlijn is toe te schrijven. Op pag. 215 van de evaluatie concluderen de auteurs dat er geen ruimte is om te spreken van een direct causaal verband. Andere factoren die van belang zijn: de conjunctuur, de juridische en culturele condities, het niveau van de financiële diensten en verder het fiscaal en economisch beleid.

⁴⁷ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een artikel dat is gepubliceerd in het Tijdschrift voor Insolventie Recht, in november/december 2009, met de titel " Halve maatregelen voor een heel probleem".

2. Tussen een aantal lidstaten bestaan er behoorlijke verschillen ten aanzien van de hoogte van de betalingsachterstanden en los daarvan, is het niveau van de achterstand ver boven wat als acceptabel wordt beschouwd.

Richtlijn 2000/35 heeft de verschillen in betalingscultuur niet kunnen veranderen. Duitsland, Nederland en de Scandinavische landen zijn onveranderd koploper in het op tijd betalen van hun rekeningen. De zuidelijke landen zoals Italië, Spanje, Portugal en Griekenland zijn onveranderd slechte betalers gebleven.⁴⁸

3. De inspanning van de EU-landen om betalingsachterstanden te bestrijden moet verder geïntensiveerd worden omdat wetgeving alleen geen garantie is dat het verschijnsel zal verdwijnen c.q. verder zal afnemen.

De onderzoekers benoemen in deze het gedrag van crediteuren in het MKB. Hun aandacht gaat primair uit naar de commerciële en operationele kanten van hun bedrijfsvoering. Het debiteurenbeheer krijgt daarentegen in hun onderneming geen of onvoldoende aandacht. Daarnaast is er weinig kennis aanwezig ten aanzien van contractenrecht en ontbreekt het aan tijd om te onderhandelen over goede betalingscondities. Een ander aspect waarop werd gewezen is het betalingsgedrag van overheidsinstanties: zij worden aangemerkt als slechte betalers. Richtlijn 2000/35 geeft onvoldoende prikkels om juist deze groep van wanbetalers te prikkelen het gewenste betalingsgedrag te vertonen. Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat voor ondernemers de kosten die samenhangen met het in rekening brengen van de handelsrente een aanzienlijke belemmering vormt.

Een voorbeeld kan dit illustreren:

Stel dat de kosten om handelsrente te factureren € 20,- bedragen, de rente 11% is en het om een uitstaande vordering van € 1000,- gaat. In dat geval ligt het omslagpunt bij $20 \cdot 365 / (1000 \cdot 0,11) = 66$ dagen. De betaling moet dus al ruim te

⁴⁸ zie ook Intrum Justitia, <www.intrum.lt/doc/EPI_2006.pdf

laat zijn alvorens het in rekening brengen voor de crediteur lucratief kan worden genoemd.(Vis, 2011)

Crediteuren moeten rekening houden met het feit dat de financiële extra's die het optreden tegen wanbetalers hen oplevert, niet opweegt tegen de uitgaven die samenhangen met het extra administratieve werk. Wil een crediteur het uiteindelijke bedrag aan interest dat een schuldenaar verschuldigd is bepalen dan kan dat pas worden uitgerekend op het moment dat de schuldenaar daadwerkelijk zijn betaling heeft voldaan. Pas na dat moment weet de schuldeiser het exacte bedrag dat hij als interest in rekening kan/mag brengen. Zou een crediteur reeds voor die datum zijn schuldenaar met een vordering tot betaling van de interest willen confronteren, is dat in beginsel mogelijk. In Nederland hanteert men daarbij vaak de clausule “te vermeerderen met de wettelijke rente tot aan de dag van de algehele betaling”, dan wel gaat men uit van een in de aanzegging gespecificeerde datum voor de renteberekening.

Van de respondenten die meewerkten aan de evaluatie van de Richtlijn, was meer dan 50% van mening dat de invoering van het verhoogd rentetarief, van alle maatregelen die de Richtlijn aanreikt, de meest zinvolle maatregel was. Daarbij wordt echter de kanttekening gemaakt dat men het rentetarief niet hoog genoeg acht om te late betalingen af te schrikken.(Albert et al, 2006) Eerder onderzoek door anderen bevestigt deze opvatting. (Peel et al, 1999)

Het is in dit verband opvallend te noemen dat de evaluatie daarentegen ook aangeeft dat bij het MKB het recht om vertragingsrente in rekening te brengen, lang niet altijd wordt ingezet. Voor een deel wordt dit verklaard door het feit dat MKB – bedrijven hun debiteurenadministratie onvoldoende consequent bijhouden, waardoor het heffen van rente een haast onmogelijke taak wordt. Daar komt bij dat het in de praktijk moeilijk bleek de juiste hoogte van de rente te bepalen. Tenslotte wilden een aantal crediteuren de rente niet in rekening brengen omdat ze bang waren daarmee hun klanten te schofferen. Deze angst was er met

name wanneer het om een relatief gering bedrag ging. Ook wanneer het gaat om facturen die slechts tien tot vijftien dagen te laat worden betaald, toonde de evaluatie aan dat het in rekening brengen van rente contraproductief werkte. De rente compenseert daarnaast nauwelijks de werkelijke schade die het MKB lijdt want de debetrente van een betaalrekening bij een bank is in de regel hoger. Bovendien moet over de gefactureerde rente ook nog BTW worden afgedragen, waarmee het nettobedrag dat voor de crediteur overblijft verder vermindert en het argument om rente in rekening te brengen verder afneemt.

In de slotparagraaf van hun evaluatie gaven de auteurs ook enige aanbevelingen. De handelsrente zou in ieder geval moeten worden verhoogd. Daarnaast deden de auteurs de aanbeveling om te komen tot de invoering van een late payment fee. Deze zou dan het karakter moeten krijgen van een forfaitair bedrag dat een crediteur steeds in rekening kan brengen, los van de handelsrente, om daarmee zijn administratieve kosten te dekken die samenhangen met de vertraging in de betaling. De belemmerende werking van de kosten die samenhangen met extra facturering zou daarmee kunnen worden weggenomen. Ook het afdragen van BTW over de rente zou moeten worden afgeschaft. (Albert et al, 2006)

6.2. De reactie van de Europese Commissie

Nadat in 2008 de Commissie via het European Business Test Panel (EBTP) om aanvullende feedback vanuit ondernemingen had verzocht, kwam de Commissie op 8 april 2009 met een voorstel op basis waarvan de Richtlijn op een aantal cruciale punten zou moeten worden bijgesteld. In een begeleidend document somt de commissie een aantal omstandigheden op die volgens haar doorslaggevend zijn voor de betalingsachterstanden.⁴⁹ Als eerste noemt de commissie het vermoeden dat “de EU wellicht onvoldoende bevoegdheden heeft om alle belangrijke aspecten die als oorzaak voor de betalingsachterstanden

⁴⁹ COM (2009) 126 definitief, pag. 2

gelden, te kunnen aanpakken”.⁵⁰ Een tweede fundamenteel probleem is dat de Richtlijn slechts een facultatief instrument is in de strijd tegen wanbetalers. Crediteuren zijn immers niet verplicht dit in te zetten en bij hun besluit om zich te bedienen van de in de Richtlijn genoemde bevoegdheden spelen ook niet-juridische factoren een rol. Zo is soms de mate van concurrentie en de marktpositie van de marktdeelnemers van een dusdanige aard dat bij de crediteur de angst om de handelsrelatie te beschadigen overheerst. Er wordt dan bewust niet opgetreden tegen een wanbetaler omdat de crediteur de goede relatie met zijn debiteur niet op het spel wil zetten. In lijn met de evaluatie bevestigt de Europese Commissie dat voor ondernemers de rentebaten vaak niet opwegen tegen de kosten van het administratieve werk. Richtlijn 2000/35 bevat tenslotte ook nog enkele bepalingen die onduidelijk zijn of in de praktijk moeilijk zijn toe te passen. Zo zijn verschillende interpretaties mogelijk voor de berekening van de toepasselijke rentevoet, voor de definitie van “relevante invorderingskosten” en voor de mogelijkheid van samengestelde interest.

In haar streven een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de oorzaken, is door de Commissie via interactieve beleidsvorming (Uw stem in Europa) en het EBTP⁵¹, tussen mei en augustus 2008 een open raadpleging gehouden. Anders dan in de evaluatie, gaf nu het merendeel van de respondenten aan dat de hoogte van de wettelijke interest die momenteel in de richtlijn is vastgelegd, juist wél toereikend is.⁵²

6.3. De doelstellingen van de aanpassing

Om aan de genoemde oorzaken van de betalingsachterstand voor de toekomst het hoofd te kunnen bieden heeft de Commissie het initiatief tot een wijziging van

⁵⁰ Zie Samenvatting van de effectbeoordeling; begeleidend document bij het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2000/35/EG, pag. 5

⁵¹ Het EBTP is een instrument waarmee de Europese Commissie rechtstreeks feedback van ondernemingen krijgt over wetgevingsvoorstellen of initiatieven die wellicht gevolgen voor de ondernemingen zullen hebben. De EBTP bestaat uit ongeveer 3600 ondernemingen van verschillende omvang uit verschillende sectoren en uit alle lidstaten van de EU.

⁵² De resultaten zijn beschikbaar op http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/index.htm.

Richtlijn 2000/35 genomen. Dit initiatief moet worden gezien als onderdeel van de tenuitvoerlegging van het Europees economisch herstelplan⁵³. Met dit plan wordt ernaar gestreefd om via de stimulering van kasstromen van Europese bedrijven en het vergroten van hun concurrentievermogen, op termijn de huidige economische crisis te overwinnen. Daarnaast moet het initiatief, doordat het belemmeringen voor grensoverschrijdende transacties wegneemt, de soepele werking en voltooiing van de interne markt helpen te bevorderen. Als laatste moet het initiatief passen binnen het concept van de Small Business Act⁵⁴ waarbij voorop staat dat de administratieve belasting van bedrijven aanzienlijk wordt verminderd, hun kasstromen worden bevorderd en meer mensen worden aangemoedigd ondernemer te worden.

Concreet laat het bovenstaande zich vertalen in de volgende twee doelstellingen:

1. Aan debiteuren moeten maatregelen in het vooruitzicht gesteld worden die hen ervan moeten weerhouden te laat te betalen, en
2. Crediteurs moeten rechtsmiddelen in handen krijgen waarmee zij hun rechten bij wanbetaling volledig en met succes kunnen uitoefenen. Daarbij staat voorop dat zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van deze rechtsmiddelen moet worden vergroot.

6.4. De voorgestelde maatregelen

Tegen de achtergrond van de zojuist genoemde twee doelstellingen heeft de Commissie een aantal opties vergeleken en is men tot de volgende keuzes gekomen.

⁵³ COM(2008) 800 van 26-11-2008

⁵⁴ De "Small Business Act" is een van de tien basisbeginselen voor het opstellen en uitvoeren van MKB-beleid op zowel communautair als nationaal niveau; zie COM(2008)394 van 25-06-2008.

6.4.1. Definities en begrippen

De definities van belangrijke begrippen worden uitgebreid en gehergroepeerd om problemen met de interpretatie te voorkomen.

In art. 2 lid 3 worden overheidsinstanties nadrukkelijk niet meer aangemerkt als een “onderneming” en krijgen zij een aparte status. Daarmee komt de weg vrij voor een reeks van bijzondere bepalingen die exclusief gelden voor overheden.

In art. 2 lid 5 wordt het begrip “interest voor betalingsachterstand” omschreven als “de wettelijke interest of de door onderhandeling tussen de ondernemingen overeengekomen interest”. Deze definitie is opmerkelijk want door het hanteren van het begrip “ondernemingen” wordt gesuggereerd dat het enkel zou gaan om betalingsachterstanden tussen ondernemingen onderling. In deze context zou dit betekenen dat, zodra er sprake is van een betalingsachterstand tussen een onderneming en een overheidsinstantie, er geen interest kan worden berekend. In art. 5 lid 2 onder a wordt dit echter tegengesproken en is het duidelijk dat de verplichting tot betaling van interest ook voor overheidsinstanties gaat gelden.

In art. 2 lid 6 wordt de “wettelijke interest” aangeduid als : de enkelvoudige rente voor betalingsachterstand, overeenkomend met de referentie-interestvoet vermeerderd met ten minste zeven procentpunten”.

Art. 2 lid 7 omschrijft vervolgens de “referentie-interestvoet” als de door de ECB voor basisfinancieringstransacties toegepaste interestvoet, of de marginale interestvoet die het gevolg is van variabele rentetenders voor dergelijke transacties of, voor lidstaten die niet aan de derde fase van de Economisch Monetaire Unie deelnemen, de door hun centrale bank vastgestelde equivalente interestvoet.

6.4.2. Transparantieverplichting

Er wordt een algemene transparantieverplichting voor de lidstaten ingevoerd.

De verplichting tot transparantie is verwoord in het nieuwe artikel 7 waarin lidstaten worden verplicht om de toepasselijke wettelijke interestvoet te publiceren. Daarbij dienen zij erop toe te zien dat voor de eerste helft van het jaar de rentevoet geldt die op 1 januari van toepassing is. Voor de tweede helft van het jaar is de rentevoet van 1 juli van toepassing.

6.4.3. Vergoeding administratiekosten

Crediteurs krijgen het recht op vergoeding van de administratiekosten en interne kosten die zij gemaakt hebben als gevolg van de betalingsachterstand van de debiteur.

Zoals reeds in paragraaf 6.1. werd aangegeven bleek uit de evaluatie dat de eigen administratieve kosten veel ondernemers ervan weerhouden actief achter wanbetalers aan te gaan of bij betalingsachterstand interest in rekening te brengen. Het bestaande art. 4 zal zo worden geredigeerd dat aan deze situatie een einde komt want daarin wordt bepaald dat crediteurs bij een betalingsachterstand recht hebben op een vergoeding van de interne invorderingskosten. Die vergoeding is een forfaitair bedrag waarvan de hoogte afhangt van de omvang van de uitstaande vordering. Concreet houdt art. 4 lid 1 rekening met drie mogelijke situaties:

- Gaat het om een bedrag van minder dan € 1000,00 dan mag een vergoeding van € 40,- worden aangehouden.
- Ligt de schuld tussen de € 1000,- en de € 10.000,- dan mag er een vast bedrag van € 70,- in rekening worden gebracht.
- Zodra het een schuld is van meer dan € 10.000,- mag 1% van het bedrag waarover interest verschuldigd is, als vergoeding worden gedeclareerd.

Zonder dat een ingebrekestelling vereist is, kan de crediteur aanspraak maken op de in lid 1 genoemde bedragen (art. 4 lid 2). Behalve de in lid 1 genoemde bedragen krijgt de crediteur op basis van lid 3 ook aanspraak op een redelijke schadeloosstelling voor alle overige invorderingskosten, voor zover deze zijn ontstaan door de betalingsachterstand.

6.4.4. Harmonisatie betalingstermijnen overheidsinstanties

De betalingstermijnen die overheidsinstanties jegens bedrijven hanteren worden geharmoniseerd.

In het aangepaste art. 5 krijgen overheidsinstanties in hun hoedanigheid als debiteur, een bijzondere status. Zodra bij een handelstransactie de debiteur een overheidsinstantie is, gaat een uniforme betalingstermijn gelden van maximaal 30 dagen. Deze termijn begint te lopen na ontvangst van de factuur of een gelijkwaardig ander verzoek tot betaling. Ontvangt de overheidsinstantie de factuur eerder dan de goederen of diensten dan begint de termijn te lopen na ontvangst van de goederen of diensten. Daarnaast houdt lid 2 rekening met de mogelijkheid dat de wet of overeenkomst voorziet in een procedure voor aanvaarding of controle ter verificatie van de goederen en/of diensten. In het geval de overheidsinstantie de factuur ontvangt voor of op de datum van de aanvaarding of controle, begint de termijn van 30 dagen te lopen vanaf deze dag. Voor overheidsinstanties die hun betalingsverplichtingen niet op tijd nakomen, wordt een forfaitaire boete geïntroduceerd.

6.4.5. Forfaitaire boete

Voor overheidsinstanties die hun betalingsverplichtingen niet op tijd nakomen, wordt een forfaitaire boete geïntroduceerd van 5% van het gefactureerde bedrag. In art. 5 lid 5 wordt aan de bijzondere status van de overheid als debiteur, nog een extra dimensie toegevoegd. Bovenop de interest voor de betalingsachterstand en

de vergoeding van de invorderingskosten, is het de bedoeling dat de crediteur van een overheidsinstantie ook nog het recht krijgt op een bedrag dat gelijk staat aan 5% van het gefactureerde bedrag.

Overweging 17 van de wijziging van de Richtlijn 2000/35 schetst de achtergrond van deze “ontmoedigende vergoeding”. Uit onderzoek (dat niet nader wordt genoemd) zou blijken dat overheidsinstanties vaak pas zeer lang na het verstrijken van de betalingstermijn aan hun verplichtingen voldoen. Dit acht men om meerdere redenen een erg onwenselijke situatie. Omdat hun inkomstenstromen een veel hogere mate van zekerheid kennen, hebben overheidsinstanties veel minder financieringsproblemen. Tegelijkertijd zijn zij voor het bereiken van hun doelen minder afhankelijk van stabiele commerciële relaties, vergeleken bij privaatrechtelijke organisaties. Dit maakt dat bij overheidsinstanties de stimulans om op tijd te betalen vaak niet sterk is ontwikkeld waardoor particuliere ondernemingen met extra kosten worden geconfronteerd. De genoemde aanpassing moet dienen om deze vorm van ondoelmatigheid terug te dringen.

6.4.6. Uitsluitingen

Vorderingen van minder dan € 5,00 kunnen niet meer contractueel worden uitgesloten. Op grond van deze bepaling kan elke betalingsachterstand, hoe klein ook altijd getroffen worden door de aangepaste bepalingen van Richtlijn 2000/35 (art. 1 lid 2). Deze aanpassing heeft vooral betekenis voor ondernemers in het MKB en dan met name voor hen die te maken krijgen met betalingsachterstanden waarbij het om kleinere transacties gaat en waarbij de rente daarom slechts een gering bedrag vormt. Op het eerste gezicht lijkt deze aanpassing niet veel financiële zoden aan de dijk te zetten maar in combinatie met de zojuist besproken vergoeding van de interne invorderingskosten van art. 4 lid 1 kan dit tot bizarre situaties leiden. Het is theoretisch denkbaar dat er bij een

betalingsachterstand, die correspondeert met een bedrag van € 0,01, de debiteur aanloopt tegen een vordering van € 40,01. Of een crediteur het vervolgens aandurft deze vordering ook daadwerkelijk bij zijn debiteur neer te leggen, is een vraag van geheel andere orde. Veelal zullen dit soort claims het behoud van de goede relatie met de debiteur niet ten goede komen !

6.5. Uitleiding

Eind 2008 manifesteerde zich in de EU de kredietcrisis. De negatieve correlatie tussen economische groei en het laten oplopen van betalingsachterstanden, werd steeds duidelijker zichtbaar. Het gemiddeld aantal dagen van te laat betalen nam vanaf midden 2008 weer toe en kwam weer in de buurt van het niveau van 2003, terwijl de economische groei zich in de andere richting ontwikkelde.⁵⁵ De hernieuwde aandacht voor het probleem van de betalingsachterstanden bij handelstransacties is dan ook, behalve begrijpelijk, ook terecht. Onbegrijpelijk daarentegen vind ik dat de commissie bij de herziening van de richtlijn in zijn geheel geen aandacht heeft geschonken aan de aanbevelingen uit de evaluatie. Op geen enkele wijze treft men in de voorstellen verwijzingen aan die naar de in dit document genoemde conclusies verwijzen.

De mogelijkheden die de voorgestelde wijziging aan crediteuren biedt om de interne incassokosten op de veroorzaker te verhalen, lijken een stap in de goede richting. Dat kan ook gezegd worden ten aanzien van het verlaten van de “€ 5,- grens”. Of crediteuren zich echter aangesproken zullen voelen door deze nieuwe mogelijkheden, is nog maar de vraag want de maatregelen vormen defacto slechts meer van hetzelfde. Feit blijft dat het hanteren van deze incasso-instrumenten de relatie tussen de crediteur en zijn debiteur niet ten goede zal komen en de vrees voor het verliezen van een klant, de passieve houding van crediteuren deels verklaart.

⁵⁵ Altares, www.altares.fr/index.php/publications/etudes-altares/retard-de-paiement-europe.

Elke vorm van nieuwe regelgeving ten aanzien van te late betalingen wordt echter ongeloofwaardig wanneer blijkt dat juist de overheid zelf bij uitstek een slechte betaler is.⁵⁶ Het valt dan ook toe te juichen dat in deze wijziging specifieke aandacht komt voor het slechte betalingsgedrag van overheden. Daarbij vind ik het wel een gemis dat de regeling van art. 5 nergens aangeeft welke organen van de overheid hier concreet bedoeld worden met “overheidsinstanties”. Zijn dat, behalve het rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen ook allerlei regionale samenwerkingsverbanden, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, zelfstandige bestuursorganen, etc. ? Moeten ook organisaties als de Kamers van Koophandel, het UWV en De Nederlandsche Bank (D.N.B.), die doorgaans worden aangeduid als “semi-overheid”, zich aan deze herziene regels gaan houden ?

Of met de aanpassing van art. 5 overheden ook feitelijk hun betalingsverplichtingen beter zullen nakomen, is nog maar de vraag. De termijn van 30 dagen geldt namelijk alleen voor zover in de overeenkomst tussen de overheid en de andere partij geen datum of termijn voor betaling is vastgesteld (art. 5 lid 2 onder a). In lid 4 wordt de termijn van 30 dagen expliciet terzijde geschoven zodra “de schuldenaar en de crediteur uitdrukkelijk een langere termijn overeenkomen”. De regeling verbindt daar wel nog een voorwaarde aan: er moeten bijzondere omstandigheden zijn die de betaling over een langere periode rechtvaardigen. Als voorbeeld wordt een “objectieve noodzaak” genoemd. De redactie van de regeling mag opmerkelijk genoemd worden daar in overweging 16 van de wijziging van de Richtlijn uitdrukkelijk wordt gesteld dat “de betalingstermijn voor overheidsopdrachten bij wijze van algemene regel tot een maximum van 30 dagen moet worden beperkt”.⁵⁷ Door het bepaalde in lid 4 blijft het dus mogelijk om betalingstermijnen te hanteren die geen enkele wijziging brengen in de bestaande praktijk. Het blijft zodoende voor overheden

⁵⁶ Zie Samenvatting van de effectbeoordeling; begeleidend document bij het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2000/35/EG

⁵⁷ Zie 2009/0054 (COD) pag. 17.

mogelijk om, door het uitstellen van hun betalingsverplichtingen, hun eigen budgettaire problemen op te lossen omdat men op die wijze betalingen naar een volgende begrotingsperiode kan overhevelen.

Of de voorgenomen wijzigingen voldoende zullen zijn om op termijn de in paragraaf 6.3 genoemde doelstellingen te realiseren, betwijfel ik. Vandaar dat ik het verdere verloop van de aanpassingen aan Richtlijn 2000/35 ben blijven volgen. De navolgende twee hoofdstukken doen verslag van dit onderzoek. Beide hoofdstukken zijn in de vorm van artikelen in 2011 respectievelijk 2012 in de vakliteratuur gepubliceerd. Om die reden kunnen in de tekst doublures voorkomen.

Hoofdstuk 7 **VERVANGING RICHTLIJN 2000/35**⁵⁸

7.1. Inleiding

Zoals reeds in het voorgaande hoofdstuk beschreven toonde de evaluatie aan dat Richtlijn 2000/35 de verwachtingen niet kon waarmaken en dat deze op een aantal punten daarom moest worden herzien. Omwille van de duidelijkheid en de logica oordeelde het Europees Parlement en de Raad het wenselijk een aantal bepalingen van de oude Richtlijn 2000/35 materieel te wijzigen⁵⁹. Bij deze herschikking stond voorop dat de basisbegrippen, zoals interest voor betalingsachterstand en de invorderingsprocedures voor onbetwiste vorderingen, de hoofdelementen van het rechtskader vormen en dus in stand moeten blijven. Gelijktijdig moest worden voorzien in aanvullende middelen teneinde de betalingsachterstanden bij handelstransacties efficiënter te bestrijden. Daarbij dienden in het bijzonder overheidsinstanties te worden gestimuleerd hun betalingstermijnen terug te brengen. Dit alles hield in dat, zowel de ongewijzigde bepalingen uit Richtlijn 2000/35, als ook de diverse materiële wijzigingen, in één tekst moesten worden aangebracht.

Op 8 april 2009 heeft dit streven geleid tot de publicatie van een voorstel van de Commissie waardoor Richtlijn 2000/35 werd ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2011/7.⁶⁰ Tot 16 maart 2013 kregen de lidstaten de tijd om Richtlijn 2011/7 te implementeren.

Vrijwel tegelijkertijd verschenen in de Nederlandse pers tal van berichten over een verslechterd betalingsgedrag onder ondernemers als gevolg van de kredietcrisis.⁶¹ Uit de zesde Credit Management Trendmeter van OnGuard bleek dat rekeningen gemiddeld twaalf dagen langer openstaan, boven op de wettelijke

⁵⁸ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een artikel dat in augustus 2011 is gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad onder de titel: "Richtlijn 2011/7, over betalingstermijnen, interest en incassokosten".

⁵⁹ PB L 48 d.d. 23-02-2011, pag. 1

⁶⁰ SEC (2009) 315 en 316

⁶¹ Financieel Dagblad, Betalingsmoraal verslechtert snel, 29 oktober 2008; zie: Financial Management, Kredietcrisis leidt tot latere betalingen in Nederland, 12 november 2008.

norm van dertig dagen.⁶² Grote bedrijven als KPN pasten hun betaalgedrag aan: in 2009 besloot het bedrijf om zijn leveranciers voortaan dertig dagen later te betalen vanwege fiscale voordelen.⁶³ Het jaar 2008 bleek een goed jaar te zijn geweest voor de incassobureaus: het aantal opdrachten steeg ten opzichte van 2007 met 12% tot ruim 5,8 miljoen. Volgens de Vereniging van Incasso-ondernemingen is deze stijging vooral te wijten aan de tanende betaalmoraal van de Nederlander en naar verwachting zal deze ook in 2009 niet verbeteren.⁶⁴ Ook de rechterlijke macht krijgt het steeds drukker als gevolg van een toenemend aantal wanbetalers.⁶⁵ De noodzaak om in het licht van bovenstaande ontwikkelingen met maatregelen te komen die op een efficiënte wijze een einde maken aan betalingsachterstanden, lijkt daarmee meer dan gegeven.

In dit hoofdstuk zal ik ter afronding van de beantwoording van onderzoeksvraag 1 de hoofdlijnen van Richtlijn 2011/7 bespreken en daarbij, voor zover relevant, wijzen op de verschillen met Richtlijn 2000/35 respectievelijk het voorstel uit 2009. Ik zal beginnen met een omschrijving van doel en het toepassingsgebied van de nieuwe Richtlijn. In dit kader bespreek ik ook het middelen waarmee Richtlijn 2011/7 de genoemde doelen wil bereiken. Vervolgens zal ik de werking van Richtlijn 2011/7 uiteenzetten en daarbij ook expliciet de situatie bespreken waarbij de overheid als debiteur in beeld komt. Daarna komt de vergoeding van de invorderingskosten aan de orde en bespreek ik de regeling aangaande onbillijke bedingen en praktijken. Een uitleiding sluit het betoog tenslotte af.

7.2. Doel, toepassingsgebied en middelen

Uit het bepaalde in art. 1 van Richtlijn 2011/7 wordt duidelijk dat het bestrijden en terugdringen van betalingsachterstanden bij handelstransacties de primaire

⁶² <http://www.online-pr.nl/docs/onguard/B9398%20onderzoeksrapport%20onGuard%20CMT6%20-%20kredietcrisis.pdf>

⁶³ Financieel Dagblad, 10 augustus 2009: Grootbedrijf rekt betalingsverplichtingen steeds verder op.

⁶⁴ Volkskrant, 20 februari 2009: Aantal incasso's stijgt fors.

⁶⁵ Zie Algemeen Dagblad, 13 maart 2009: Crisis dringt door tot rechtszaak; Kantonrechter buigt zich over stroom wanbetalers.

doelstelling is. Daarmee onlosmakelijk verbonden is het streven het concurrentievermogen van ondernemingen, met name van het MKB te versterken. In haar mededeling van 25 juni 2008 heeft de Commissie benadrukt dat voor het MKB de mogelijkheden voor financiering moeten worden versterkt en dat een juridisch en commercieel klimaat moet worden geschapen dat een tijdige betaling bij handelstransacties bevordert⁶⁶. Tenslotte wil Richtlijn 2011/7 ook een waarborg vormen voor een betere werking van de interne markt. Dit kan mede worden bereikt door zorg te dragen voor een situatie waarbij ondernemingen bij grensoverschrijdende transacties onder gelijke omstandigheden zaken kunnen doen en men niet hoeft te vrezen voor grotere risico's dan bij binnenlandse transacties. Zouden er voor buitenlandse transacties wezenlijk andere regels van toepassing zijn dan bij binnenlandse transacties dan moet dit worden gezien als concurrentievervalsing.

Met betrekking tot het toepassingsgebied is het vertrekpunt gelijk gebleven: net als zijn voorganger blijft ook Richtlijn 2011/7 beperkt tot "handelstransacties". In art. 2 lid 1 worden handelstransacties omschreven als transacties die leiden tot het leveren van goederen of het verrichten van diensten tegen vergoeding. Uit de toelichting blijkt dat betalingen uit hoofde van wetgeving inzake cheques en wissels, betalingen bij wijze van schadeloosstelling, inclusief betalingen op basis van verzekeringspolissen, nadrukkelijk zijn uitgezonderd. Voor de rest heeft Richtlijn 2011/7 een duidelijk ruime opzet en is het, zo blijkt eveneens uit art. 2 lid 1, niet van belang of het transacties betreft tussen particuliere of openbare ondernemingen of tussen ondernemingen en overheidsinstanties: in alle gevallen is Richtlijn 2011/7 van toepassing. Dat geldt ook voor alle handelstransacties tussen hoofdaannemers en hun leveranciers en onderaannemers. Tenslotte worden ook de vrijberoepsbeoefenaars in de toelichting expliciet onder de werking van Richtlijn 2011/7 gebracht.

⁶⁶ zie COM (2008) van 25-06-2008

Het instrument waarmee Richtlijn 2011/7 de bovengenoemde doelstelling poogt te bereiken was, en is nog steeds, het verlenen van een recht op interest⁶⁷. Deze mag door de crediteuren aan hun debiteuren worden opgelegd zodra de betaling niet is verricht binnen de contractuele of wettelijke betalingstermijn. Begrijpelijke voorwaarde voor deze maatregel is dat de crediteur van zijn kant wel aan zijn verplichtingen moet hebben voldaan en dat de debiteur verantwoordelijk is voor de vertraging in de betaling.

De berekening van de hoogte van de interest wordt in de leden 5, 6 en 7 nader ingevuld waarbij het gaat om een enkelvoudige interest die in dagen moet worden berekend⁶⁸. De hoogte van de interest wordt bepaald door de zgn. “referentie-interestvoet”; dit rentepercentage mag vervolgens worden vermeerderd met 8 procentpunten. Vergeleken met Richtlijn 2000/35 is dit een stijging met 1 procentpunt. Lid 7 geeft aan dat met die “referentie-interestvoet” de door de Europese Centrale Bank voor basisfinancieringstransacties toegepaste interestvoet wordt bedoeld of, voor lidstaten die de euro niet als munt hebben, de door hun centrale bank vastgestelde equivalente interestvoet. De referentie-interestvoet wordt op twee momenten per jaar vast- c.q. bijgesteld: op 1 januari en op 1 juli. Het staat partijen echter vrij om van dit percentage af te wijken.

Opvallend is dat de regeling hier expliciet spreekt van “tussen ondernemingen overeengekomen interest”. Deze terminologie doet vermoeden dat overheidsinstanties dus niet de mogelijkheid hebben om een andere interest aan te houden dan de wettelijke.

Het mag dan wel zo zijn dat Richtlijn 2011/7 een breed toepassingsgebied kent waarbij het niet relevant is of de schuldenaar een overheidsinstantie of een onderneming is, in de artikelen 3 en 4 wordt echter wel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen transacties waarbij uitsluitend ondernemingen zijn betrokken (art.

⁶⁷ Zie art. 3 en 4 lid 1 Richtlijn.

⁶⁸ PB L 124 d.d. 08-06-1971, pag. 1

3) en die waarbij er sprake is van een transactie tussen ondernemingen aan de ene kant en overheidsinstanties aan de andere kant (art. 4).

7.3. Transacties tussen ondernemingen

Betalingsachterstand is een vorm van contractbreuk en door het in rekening brengen van een fors bedrag aan interest moet het aanhouden van achterstallige betalingen financieel onaantrekkelijk worden gemaakt⁶⁹. Alvorens die onaantrekkelijkheid in euro's kan worden uitgedrukt, moeten crediteuren weten vanaf welk moment zij die interest in rekening kunnen brengen aan hun debiteuren. In lid 1 van de artikelen 3 en 4 wordt een bijzonder procedureel aspect genoemd: om het recht op interest te claimen is het niet nodig de debiteur vooraf te herinneren aan zijn betalingsverplichting door middel van een aanmaning of een andere soortgelijke kennisgeving. De debiteur hoeft dus niet in verzuim te zijn, wat voor de praktijk betekent dat een crediteur reeds vanaf dag één na de betalingstermijn, interest in rekening mag gaan brengen⁷⁰. Uitgangspunt daarbij is dat er in de overeenkomst tussen partijen expliciet een termijn is vastgelegd waarbinnen de betaling had moeten plaatsvinden. In art. 3 lid 5 worden de lidstaten opgeroepen ervoor te zorgen dat die betalingstermijn niet meer bedraagt dan 60 dagen, tenzij in de overeenkomst uitdrukkelijk anders is overeengekomen. De gewraakte bepaling sluit vervolgens af met de voorwaarde dat bij het aanhouden van een andere termijn, geen sprake mag zijn van een “kennelijke onbillijkheid jegens de crediteur”.

Voor het geval er tussen partijen géén betalingstermijn is opgenomen, hanteert Richtlijn 2011/7 een eigen termijn van 30 kalenderdagen. Deze kan verschillende beginmomenten hebben. In art. 3 lid 3 onder b schetst Richtlijn 2011/7 een viertal

⁶⁹ PB L 48, d.d. 23-02-2011, pag. 2

⁷⁰ Zie art. 3 lid 2 onder a Richtlijn

mogelijkheden die allemaal samenhangen met de factuur, of een ander gelijkwaardig verzoek tot betalen.

- a. De termijn begint te lopen op de dag na de dag waarop de debiteur de factuur heeft ontvangen.
- b. Wanneer het niet mogelijk is de datum van de ontvangst van de factuur te bepalen, geldt ook een termijn van 30 kalenderdagen, maar die begint dan te lopen de dag na ontvangst van de goederen of diensten.
- c. Zou de schuldenaar de factuur eerder ontvangen dan de goederen of diensten, dan geldt een termijn van 30 kalenderdagen na de datum van de ontvangst van de goederen of diensten.
- d. Is er in de wet of de overeenkomst een procedure voor aanvaarding of verificatie voorgeschreven en wordt de factuur daarbij voor of op de datum van de verificatie of aanvaarding ontvangen, dan is de termijn 30 kalenderdagen na de datum van aanvaarding of beoordeling. Komt het niet tot een goedkeuring of aanvaarding, geldt een termijn van 30 dagen na aanvang van de dag volgende op die waarop de termijn is verstreken. Het staat partijen vrij om deze termijn in de overeenkomst uitdrukkelijk op meer dagen te zetten, mits daarbij geen sprake is van kennelijke onbillijkheid jegens de crediteur ex art. 7 van Richtlijn 2011/7.

7.4. Transacties tussen ondernemingen & overheidsinstanties

Betreft het transacties tussen ondernemingen aan de ene kant en overheidsinstanties aan de andere kant, dan gelden in beginsel dezelfde regels als hierboven geschetst en kan de crediteur aanspraak maken op wettelijke interest zonder dat daarvoor een aanmaning vereist is⁷¹. Art. 4 lid 4 van Richtlijn 2011/7 maakt het voor lidstaten mogelijk om de termijn van 30 dagen te verlengen naar maximaal 60 dagen. Dit kan echter uitsluitend in twee situaties:

⁷¹ zie art. 4 lid 1 t/m 3 Richtlijn

- a. Wanneer de overheidsinstantie economische activiteiten van industriële of commerciële aard uitoefent, door als openbaar bedrijf goederen en/of diensten op de markt aan te bieden.
- b. Wanneer het gaat om specifiek voor dat doel erkende overheidsorganisaties die gezondheidszorg verstrekken.

Voor de eerste uitzondering wordt nergens een nadere motivatie gegeven. Met betrekking tot betalingsachterstanden van overheidsorganisaties in de gezondheidszorg, geeft de toelichting op Richtlijn 2011/7 als argumentatie dat de stelsels van gezondheidszorg een essentieel onderdeel vormen van de sociale infrastructuur van Europa. Door de toenemende vergrijzing van de bevolking, worden organisaties binnen de gezondheidssector steeds vaker gedwongen hun financiële middelen in evenwicht te brengen met de behoeften van individuele patiënten. Dit kan enkel door het stellen van prioriteiten en daarom is het wenselijk dat lidstaten de overheidsorganisaties in de gezondheidszorg een zekere mate van flexibiliteit kunnen bieden om aan hun financiële verplichtingen te voldoen⁷².

Ook bij transacties tussen ondernemingen en overheidsinstanties kunnen verificatieprocedures van invloed zijn op de duur van de betalingstermijn. In dat geval zijn de in paragraaf 8.3 genoemde voorwaarden, zoals die gelden tussen ondernemingen, ook hier van toepassing.

7.5. De vergoeding van invorderingskosten

Om betalingsachterstand te ontmoedigen maakt Richtlijn 2011/7 het niet alleen mogelijk om bij de onwillige debiteur interest in rekening te brengen, maar kunnen crediteuren op basis van art. 6 ook een vergoeding van de invorderingskosten eisen mits die aan de betalingsachterstand zijn toe te schrijven. Ook het voorstel uit 2009 voorzag in deze mogelijkheid, maar daar

⁷² PB L 48, d.d. 23-02-2011, pag. 3 onder punt 25

werd het nog een *”vergoeding van de administratiekosten en interne kosten”* genoemd. Niet alleen de naam veranderde, ook de berekening van de hoogte van deze vergoeding onderging een wijziging. Het voorstel uit 2009 kende drie mogelijkheden:

- Bij een bedrag van minder dan € 1000,00 mocht een vergoeding van € 40,- worden aangehouden.
- Lag de schuld tussen de € 1000,- en de € 10.000,- dan mocht er een vast bedrag van € 70,- in rekening worden gebracht.
- Zodra het een schuld was van meer dan € 10.000,- mocht 1% van het bedrag waarover interest verschuldigd was, als vergoeding worden gedeclareerd.

In Richtlijn 2011/7 is bovenstaande systematiek verlaten en is in art. 6 alleen de vergoeding van € 40,- nog in stand gebleven. Voor de verschuldigdheid van dit bedrag eist Richtlijn 2011/7 niet dat er daadwerkelijk door de crediteur kosten zijn gemaakt. Het genoemde bedrag staat nu geheel los van de hoogte van de vordering en het is denkbaar dat de werkelijke incassokosten hoger zullen zijn. Als oplossing voor dit probleem bepaalt art. 6 lid 3 dat het mogelijk is om, naast die € 40,- ook een “redelijke schadeloosstelling” te eisen voor die kosten die dat vaste bedrag te boven gaan. Daartoe kunnen ondermeer de kosten worden gerekend die de crediteur maakt wanneer hij zou besluiten een advocaat of incassobureau in te schakelen. Komt het vervolgens daadwerkelijk tot een procedure dan moet de eisende partij er echter rekening mee houden dat op grond van art. 6:96 lid 2 sub c BW incassokosten kunnen transformeren tot proceskosten waardoor de winnende partij in de praktijk vaak niet meer vergoed krijgt dan een deel van de werkelijk gemaakte proceskosten. Verheij spreekt in dit verband zelfs van “een wassen neus”. (2011)

7.6. Onbillijke bedingen en praktijken

Het bepaalde in art. 7 van Richtlijn 2011/7 houdt er rekening mee dat er in het handelsverkeer overeenkomsten worden gesloten waarbij bedingen worden gehanteerd die een eenzijdige bevoordeling van de schuldenaar op het oog hebben. In lid 1 worden bepalingen die in dit verband een afwijking vormen van de gangbare handelspraktijk of die in strijd zijn met de goede trouw, als onbillijk voor de crediteur aangemerkt. Een verdere concretisering van dit uitgangspunt treffen we aan in de leden 2 en 3, waar de onvoorwaardelijke uitsluiting van het recht om interest in rekening te brengen wordt aangemerkt als een kennelijke onbillijkheid. De contractuele uitsluiting van het recht op vergoeding van invorderingskosten, wordt daarentegen slechts vermoed kennelijk onbillijk te zijn.

7.7. Uitleiding

De doelstelling van de herschikking was om duidelijkheid en logica aan te brengen op een aantal punten van de oude Richtlijn 2000/35. Het bovenstaande maakt in mijn ogen duidelijk dat valt te betwijfelen of de Europese Commissie daarin is geslaagd. Aan de ene kant pleit de Commissie voor het aanhouden van een betalingstermijn van maximaal één maand om even later te erkennen dat betrokken partijen over de mogelijkheid moeten blijven beschikken om betalingstermijnen van zelfs meer dan 60 dagen overeen te komen. Die termijn wekt bij mij toch enige verbazing want in een mededeling van de Commissie van 26 november 2008 aangaande “Een Europees economisch herstelplan” wordt nog een pleidooi gehouden om, ter voorkoming van liquiditeitsproblemen, alle facturen voor leveringen van goederen en diensten in principe binnen één maand te betalen⁷³. Dat staat voor mij gelijk met ongeveer 30 dagen, en niet met het

⁷³ PB L 48, d.d. 23-02-2011, pag. 2 onder punt 7

dubbele ! Daar doet de voorwaarde dat een langere termijn niet onredelijk jegens de crediteur mag zijn, niet aan af. Ik acht deze benadering erg ongewenst.

De hele regeling heeft de strekking om handelscrediteuren te beschermen tegen betalingsachterstanden van hun handelsdebiteuren, waarbij de groep van crediteuren toch duidelijk als de zwakkere partij moet worden aangemerkt. Aangezien de hantering van een langere termijn met zekerheid geen voordelen biedt aan deze zwakkere partij, was een dwingendrechtelijke bepaling hier meer op zijn plek geweest.

Ook wanneer de overheid in beeld komt als debiteur houdt de Richtlijn vast aan het principe van “30 dagen, tenzij uitdrukkelijk anders overeengekomen” en dat terwijl in de toelichting bij de Richtlijn wordt gesteld dat lange betalingstermijnen en betalingsachterstanden van overheidsinstanties (.....) leiden tot ongerechtvaardigde kosten voor ondernemingen⁷⁴. De bescherming van de zwakkere partij bereikt echter zijn absolute anticlimax zodra de overheid zich gaat gedragen als ondernemer, want in die situatie mag de wettelijke termijn worden opgerekt tot 60 kalenderdagen. Waarom de overheid hier zo’n uitzonderlijke bescherming verdient, blijft een raadsel want een onderbouwing van deze bepaling ontbreekt.

Dat de regeling aan crediteuren de mogelijkheid biedt een vergoeding in rekening te brengen voor de invorderingskosten, acht ik in het licht van de doelstelling van Richtlijn 2011/7, vanzelfsprekend. Zelfs zonder dat de crediteur de hoogte van zijn werkelijke kosten hoeft aan te tonen heeft hij recht op € 40,- en dat oogt uitermate sympathiek. Maar zodra de daadwerkelijk incassohandelingen meer dan € 40,- bedragen, blijkt dat de werkelijk gemaakte kosten alleen voor vergoeding in aanmerking komen voor zover de crediteur aantoonst dat deze “redelijk” zijn. Een opmerkelijke eis. Niet dat ik van mening ben dat ook

⁷⁴ PB L 48, dd. 23-02-2011, pag. 3 onder punt 23

onredelijke kosten voor vergoeding in aanmerking zouden moeten komen, maar had men hier niet vanuit het oogpunt van de bescherming van de zwakkere partij, de bewijslast bij de debiteur moeten leggen ? Aan het einde van mijn betoog kan ik dan ook niet anders concluderen dan dat Richtlijn 2011/7 er niet in zal slagen een effectieve bijdrage te leveren aan het terugdringen van betalingsachterstanden.

Hoofdstuk 8 DE IMPLEMENTATIE VAN RICHTLIJN 2011/7⁷⁵

8.1. Inleiding

Op 16 februari 2011 heeft de Raad en het Europees Parlement het in het vorige hoofdstuk besproken voorstel ondertekend, waarna het op 15 maart 2011 als Richtlijn 2011/7 in werking trad.⁷⁶ Een richtlijn die in werking is getreden, dient door elke lidstaat in de nationale rechtsorde te worden geïmplementeerd. In Nederland is het regel dat richtlijnen worden omgezet door aanpassing van de betreffende artikelen in de wet, in casu het BW of door artikelen toe te voegen. De tijd die lidstaten hebben om een richtlijn om te zetten, wordt doorgaans in de richtlijn zelf bepaald en is in de regel afhankelijk van de complexiteit van de betreffende richtlijn. Ter finale beantwoording van onderzoeksvraag 1, zullen in dit hoofdstuk de afzonderlijke aspecten van het wetsvoorstel worden besproken. Daarbij zal ik eerst de theorie rondom de implementatie van richtlijnen bespreken. Daarna volgt een korte schets van de kritiek die Richtlijn 2011/7 verleden jaar in de vakpers ten deel viel. Vervolgens komt de vertaling van de in de Richtlijn genoemde instrumenten in het wetsvoorstel puntsgewijs aan de orde. De omzetting van de nieuwe Richtlijn in intern Nederlands recht beperkt zich tot de bepalingen die ten opzichte van de huidige Richtlijn inhoudelijk zijn gewijzigd. De bepalingen die reeds geïmplementeerd zijn c.q. geen implementatie behoeven, zullen in mijn betoog daarom verder geen aandacht krijgen.

8.2. De theorie van de implementatie

Volledige, tijdige en correcte omzetting van de Europese richtlijnen is een verplichting die krachtens het EG-Verdrag (thans: Verdrag betreffende de

⁷⁵ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een artikel dat in juli 2012 is gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad onder de titel: "Op weg naar de implementatie van Richtlijn 2011/7/EU".

⁷⁶ PbEU L48/1

werking van de Europese Unie) rust op de lidstaten. Indien een lidstaat niet binnen de opgegeven implementatietermijn is overgegaan tot omzetting, beschikt de Commissie over diverse middelen om deze lidstaat te verplichten de omzetting alsnog door te voeren. Deze middelen zijn: de vraag om informatie, de klacht, de ingebrekestelling, het met redenen omkleed advies en tot slot een infractieprocedure voor het Hof van Justitie van de EU.

Een veroordeling tot financiële straffen jegens de in gebreke blijvende Lidstaat zijn overeenkomstig de huidige stand van de Europese wetgeving slechts mogelijk mits de Lidstaat in kwestie een tweede maal veroordeeld is voor dezelfde niet-omzetting.

Gelet op de tekst van art. 288 Verdrag Werking EU, is een richtlijn in beginsel gericht tot de lidstaten van de EU. Ingeval een lidstaat evenwel te laat of op onjuiste wijze een richtlijn heeft geïmplementeerd, dan kan een burger zich na het verstrijken van de omzettingstermijn rechtstreeks op een richtlijnbevestiging beroepen voor de nationale rechter, men spreekt in dit opzicht van een “rechtstreekse werking”. Deze werkt echter uitsluitend tegenover de overheid, wat wordt aangeduid met de term “verticale rechtstreekse werking”. In de zaak Marshall (HvJ, zaak 152/48, Jur 1986) is uitgemaakt dat naar andere burgers toe geen beroep kan worden gedaan op richtlijnbevestigingen, of anders geformuleerd: een richtlijn heeft geen horizontale rechtstreekse werking.

In het kader van het bovengeschetste proces heeft (toenmalig) Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie op 9 februari 2012 het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van Richtlijn 2011/7 betreffende de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties, naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁷ In zijn voorstel gaf de Minister aan dat het zijn voornemen was de implementatie reeds op 12 juli 2012 te willen afronden. Wellicht mede onder invloed van de kabinetscrisis werd dit streven niet gerealiseerd. Doordat de vaste commissie

⁷⁷ PbEU L48/1

voor Veiligheid en Justitie het wetsvoorstel niet als controversieel aanmerkte kon het op 5 juli 2012 met algemene stemmen door de Tweede Kamer worden aangenomen. Op 11 december 2012 werd het tenslotte door de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan.⁷⁸

8.3. Overzicht van de voorgestelde wijzigingen

Richtlijn 2011/7 dient ter vervanging van Richtlijn 2000/35/EG die eveneens tot doel had betalingsachterstanden tussen, zowel ondernemingen onderling, als tussen ondernemingen en overheden tegen te gaan.⁷⁹ In het licht van deze doelstelling schiep Richtlijn 2000/35 onder meer de mogelijkheid om, zonder dat daartoe eerst moest worden aangemaand, rente in rekening te brengen bij de debiteur wanneer een factuur niet binnen de gestelde termijn is betaald. De nieuwe Richtlijn beoogt de aangereikte incasso-instrumenten voor crediteuren verder aan te vullen c.q. aan te scherpen.

In het kort kent Richtlijn 2011/7 de volgende instrumenten:

1. Het verhogen van de handelsrente.
2. Zodra de debiteur rente verschuldigd is, mag de crediteur minimaal € 40,- aan invorderingskosten in rekening brengen.
3. Voor transacties tussen ondernemingen onderling gaat in beginsel een maximale betalingstermijn van 60 dagen gelden.
4. Voor transacties tussen ondernemingen en overheden gaat in beginsel een maximale betalingstermijn van 30 dagen gelden.
5. Van de maximale betalingstermijn mag bij overeenkomst wel worden afgeweken maar aan de contractsvrijheid zijn grenzen gesteld middels de introductie van een regeling van kennelijk onbillijke bedingen en kennelijk onbillijke praktijken.

⁷⁸ EK 33.171.A

⁷⁹ Richtlijn 2000/35/EG; PbEG L200/35

6. Er komt een maximum verificatieperiode van in beginsel 30 dagen.

Richtlijn 2011/7 geeft in art. 12 de lidstaten tot uiterlijk 16 maart 2013 de tijd om de bepalingen te implementeren maar het wetsvoorstel spreekt van een inwerkingtreding op 1 juli 2012⁸⁰. Op 31 mei jl. heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie bepaald dat het betreffende wetsvoorstel niet controversieel wordt verklaard waardoor het wetgevingsproces geen vertraging oploopt.

8.4. Reacties in de juridische vakliteratuur

Toen in februari 2011 Richtlijn 2011/7 werd afgerond, heeft dit bij meerdere auteurs het toetsenbord van hun pc in beweging gebracht. Wat daarbij opviel was dat de schrijvers haast unaniem hun twijfels hadden of deze nieuwe Richtlijn daadwerkelijk een verkorting van de betalingsachterstanden zal teweegbrengen. Rozema stelde vast dat de nieuwe Richtlijn wel een stap in de goede richting is maar dat het volgens hem nog maar de vraag is of die striktere betalingstermijnen, die hogere rente en de vergoeding van invorderingskosten ervoor zullen zorgen dat debiteuren sneller zullen gaan betalen. Daar komt nog bij dat het nog helemaal niet zeker is of crediteuren gebruik zullen maken van de in Richtlijn 2011/7 genoemde incassomiddelen, met name uit angst voor een beschadiging van hun handelsrelatie.(Rozeman, 2011) Ook Margetson heeft deze twijfels. In zijn ogen zijn de meeste bepalingen zelfs ronduit nutteloos, vooral zolang er geen uniforme mogelijkheden zijn om binnen de EU conservatoir beslag te leggen ter verkrijging van zekerheid voor de vordering.(Margetson, 2010) Volgens Grooten zou het hanteren van één uniforme betalingstermijn van 30 dagen een dwingend rechtelijk karakter moeten hebben en is er geen ruimte om de overheid in sommige situaties een betalingstermijn van 60 dagen te gunnen. Voor het geval de werkelijke invorderingskosten het standaardbedrag

⁸⁰ Zie artikel IV, kst 33171-1, TK 2011-2012

van € 40,- te boven gaan, stelt hij voor om de bewijslast van deze kosten bij de debiteur te leggen, wat in de praktijk neerkomt op een omkering van de bewijslast. (Grooten, 2011) Door Schelhaas wordt er eveneens aan getwijfeld of de aanpassingen wel zullen leiden tot het adequaat terugdringen van betalingsachterstanden. Zo acht hij de betalingstermijn van 30 dagen nog steeds te ruim en is hij van mening dat de andere voorgestelde middelen debiteuren onvoldoende zullen aansporen hun rekeningen sneller te voldoen.

8.5. De vertaling van de Richtlijn in het wetsvoorstel

Op grond van art. 12 lid 3 van Richtlijn 2011/7 is er sprake van een minimumharmonisatie, d.w.z. lidstaten mogen bij de implementatie afwijken van de voorgeschreven bepalingen, maar dan wel op voorwaarde dat die afwijking gunstiger uitpakt voor de schuldeiser. In dit kader heeft de Minister bij de implementatie geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aan overheidsinstanties, die economische activiteiten van industriële aard of commerciële activiteiten uitoefenen c.q. gezondheidszorg verstrekken, een betaaltermijn van 60 in plaats van 30 dagen toe te staan. Die mogelijkheid wordt in Richtlijn 2011/7 wel gegeven. Een uitzondering die reeds onder Richtlijn 2000/35 van kracht was en die ook in de nieuwe Richtlijn gehandhaafd blijft, betreft schulden die voorwerp zijn van een insolventieprocedure tegen de schuldenaar.⁸¹ Ook in de toekomst kunnen schuldeisers geen aanspraak maken op interesten die doorlopen na de faillietverklaring van de schuldenaar bij de afwikkeling van het faillissement. Hiervan uitgezonderd is de rente die door een pandrecht of hypotheek is gedekt.⁸²

⁸¹ Zie art. 128 Fw en art. 328 lid 2 Fw

⁸² TK 2011-2012, 33171-3, pag. 3

8.5.1. De verhoging van de wettelijke handelsrente

Het rechtsmiddel van de wettelijke handelsrente vormde sinds 2002 in feite een van de belangrijkste peilers van Richtlijn 2000/35. Richtlijn 2011/7 scherpt dit rechtsmiddel verder aan en volgens de Minister is het de bedoeling dat hier een extra financiële prikkel vanuit gaat om betalingsachterstanden tegen te gaan. De hoogte van het percentage aan rente wordt primair bepaald door de herfinancieringsrente die de Europese Centrale Bank hanteert.⁸³ Met ingang van 14 december 2011 is dat 1%. Op grond van art. 2 onder 6 moet het betreffende percentage vervolgens worden verhoogd met minimaal 8%. Richtlijn 2000/35 hanteerde daarentegen een percentage van 7%. In art. 6:120 lid 2 BW is deze opschaling in het wetsvoorstel vastgelegd waardoor er in geval van betalingsachterstanden bij handelstransacties een rente mag worden gerekend die aanzienlijk hoger is dan de wettelijke rente voor niet-handelstransacties. In art. 6:119a lid 6 BW is wel bepaald dat ondernemingen contractueel van dit percentage naar beneden mogen afwijken. Voor overheden geldt deze mogelijkheid echter niet. Lid 8 staat alleen toe dat zij een hogere handelsrente mogen overeenkomen. Komen overheidsinstanties hun betalingsverplichtingen niet tijdig na, dan betekent dit automatisch dat, zolang de herfinancieringsrente op 1% staat, zij in ieder geval van rechtswege de wettelijke handelsrente verschuldigd zijn van in de toekomst 9%.

8.5.2. De vergoeding voor de invorderingskosten

In geval van een te late betaling geeft Richtlijn 2011/7 lidstaten de mogelijkheid om, in verband met eigen invorderingskosten, een aanspraak op een vaste vergoeding van ten minste € 40,- te hanteren.

In het kader van de implementatie zal aan de bestaande regeling van art. 6:96 BW een vierde lid worden toegevoegd. Op basis hiervan kan een schuldeiser bij een te

⁸³ De hoogte van de basisherfinancieringsrente is te vinden op www.dnb.nl/rente-en-inflatie/ecb-rentetarieven/index.jsp

late betaling aanspraak maken op een standaardbedrag van € 40,-. Een aanmaning of ingebrekestelling is niet vereist en evenmin hoeft de schuldeiser aan te tonen dat hij daadwerkelijk kosten ter hoogte van dit bedrag heeft gemaakt. In antwoord op vragen van de D66-Tweede Kamerfractie antwoordde de Minister dat een cumulatie van invorderingskosten tot de mogelijkheden behoort: voor iedere openstaande factuur heeft de schuldeiser, ook wanneer het dezelfde debiteur betreft, recht op de vergoeding van € 40,-.⁸⁴

De woorden “ten minste” uit Richtlijn 2011/7 moeten in dit verband aldus worden opgevat dat het hier nadrukkelijk gaat om een minimumvergoeding. Dat wil zeggen: mocht de crediteur meer kosten hebben gemaakt, staat het hem vrij deze op zijn debiteur te verhalen. Wanneer de werkelijke kosten niet door de genoemde € 40,- worden gedekt, zouden partijen contractueel kunnen vastleggen op welk bedrag een schuldeiser in dat geval aanspraak kan maken. Het is echter niet mogelijk om het recht op invorderingskosten contractueel helemaal uit te sluiten of op een lager bedrag te fixeren. De standaardvergoeding van minimaal € 40,- geldt met klem als een dwingendrechtelijke bepaling. Wil de crediteur aanspraak maken op meer dan de genoemde € 40,- dan moet de crediteur rekening houden met de nieuwe wettelijke normering van buitengerechtelijke incassokosten die sinds 1 juli 2012 van kracht is.⁸⁵ In art. 6:96 lid 4 BW is bepaald dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere regels worden gesteld met betrekking tot de vergoeding van buitengerechtelijke incassokosten. In die AMvB worden de vergoeding voor incassokosten gemaximeerd en daarbij wordt uitgegaan van een percentage van het verschuldigde bedrag, waarbij dit percentage trapsgewijs lager wordt naarmate de hoofdsom hoger wordt. De hoogte van de hoofdsom wordt vermeerderd met het bedrag aan rente dat, na afloop van een jaar, verschuldigd is op basis van art. 6:119 lid 2 BW of 6:119a lid

⁸⁴ Kamerstuk II 2011-2012, 33171, nr. 6

⁸⁵ Stb. 2012, 140 en 142

3 BW.⁸⁶ Er geldt een minimumvergoeding van € 40,- en een maximum van € 6775,-. Dit laatste wordt bereikt zodra de hoofdsom € 1 miljoen bedraagt. Mocht de crediteur ter inning van de vordering een derde inschakelen en deze voor zijn diensten BTW bij de crediteur in rekening brengt en deze BTW niet kan verrekenen, dan worden de incassokosten verhoogd met het bedrag van de BTW. Dit geldt ook voor het minimumbedrag van € 40,-. (Egberts, 2012)

8.5.3. De termijn voor aanvaarding of verificatie bij B-to-B transacties

Art. 6:119a BW bestaat nu nog uit drie leden maar zal worden uitgebreid met een vierde en vijfde lid. In lid 4 is een termijn opgenomen van 30 dagen die begint te lopen vanaf de datum van ontvangst van de goederen. Binnen deze tijd is het aan de debiteur om te beoordelen of de ontvangen goederen en/of de geleverde prestatie aan de overeenkomst beantwoordt; art. 3 en 4 van Richtlijn 2011/7 spreekt in dit verband van het “vaststellen van de conformiteit”. In Richtlijn 2000/35 ontbreekt een expliciete termijn en is het aan partijen om zelf de duur van de periode voor aanvaarding of verificatie te bepalen. Richtlijn 2011/7 schrijft echter zo’n periode niet dwingend voor: het blijft aan partijen om er al dan niet een te hanteren. Valt de keuze op hantering, dan mag die termijn in beginsel niet langer duren dan 30 dagen. Dat wordt alleen anders zodra bij overeenkomst uitdrukkelijk een langere termijn is overeengekomen, maar dan mag daarbij geen sprake mag zijn van een kennelijke onbillijkheid jegens de crediteur.

Zowel in Richtlijn 2011/7 als in art. 6: 119a lid 4 BW wordt gesproken van “uitdrukkelijk overeenkomen”. Deze redactie heeft vergaande consequenties. Daardoor is het onvoldoende een langere termijn enkel in de algemene voorwaarden van één van de partijen op te nemen en op de overeenkomst van toepassing te verklaren. Wie langs deze weg de verificatie of aanvaarding wil

⁸⁶ zie Paragraaf 5 van de nota van toelichting bij de AMvB

oprekken, moet erop rekenen dat de verlenging dan buiten toepassing zal blijven en de onverlengde termijn van 30 dagen zal gelden. Bij de beoordeling of een uitbreiding als “kennelijk onbillijk” zal worden gekwalificeerd, moeten alle omstandigheden van het geval worden meegenomen. Is een langere aanvaardings- of verificatietermijn niet objectief te rechtvaardigen dan ligt de conclusie voor de hand dat het hier kennelijk alleen maar gaat om een constructie waarbij, ter compensatie voor de verkorting van betaaltermijnen in de overeenkomst, een langere termijn voor aanvaarding of verificatie is opgenomen.

8.5.4. De betaaltermijn bij B-to-B transacties

Zoals boven reeds vermeld, wordt art. 6:119a BW met een vierde en een vijfde lid uitgebreid. In het nieuwe vijfde lid wordt de uiterste datum van betaling in B-to-B transacties, geheel conform Richtlijn 2011/7, op 60 dagen gesteld. De genoemde termijn begint te lopen na ontvangst van de factuur of een gelijkwaardig ander verzoek tot betaling. Staat de datum van ontvangst van de factuur niet vast dan geldt als de datum van ontvangst van de goederen. Dat geldt ook in het geval de debiteur de factuur eerder ontvangt dan de goederen of diensten. Zou een schuldenaar een factuur ontvangen voordat hij de prestatie heeft aanvaard c.q. geverifieerd, begint de voor hem geldende betalingstermijn pas te lopen, de dag waarop hij de ontvangen prestatie heeft aanvaard of waarop de verificatietermijn is verstreken.

Strikt genomen kunnen t.a.v. betaaltermijnen in B-to-B relaties nu drie verschillende termijnen worden onderscheiden:

- a. Voor het geval er tussen partijen géén betalingstermijn is opgenomen, hanteert art. 6:119a lid 2 onder a BW een termijn van 30 dagen.
- b. Het nieuwe lid 5 maakt het mogelijk deze termijn te verdubbelen tot maximaal 60 dagen.

- c. Daarnaast maakt lid 5 het mogelijk om een nog langere termijn dan 60 dagen af te spreken op voorwaarde dat deze uitdrukkelijk is opgenomen in de overeenkomst en die verlengde termijn niet kennelijk onbillijk is jegens de crediteur.

Ook nu weer geven de woorden “uitdrukkelijk overeengekomen” aan dat het onvoldoende is om een langere termijn in de algemene voorwaarden van één van de partijen op te nemen. Mede op advies van de Raad van State (RvS) heeft de wetgever gekozen voor de formulering dat een uitbreiding van de termijn “uitdrukkelijk in de overeenkomst is opgenomen”.⁸⁷ Alhoewel de regeling de zwakkere partij beoogt te beschermen en een uitbreiding van de betalingstermijn naar meer dan 60 dagen daar haaks op schijnt te staan, zijn er in de praktijk situaties denkbaar waarbij een langere termijn volkomen legitiem kan zijn. Zo kan een uitdrukkelijk langere termijn worden afgesproken omdat de ene partij een startende ondernemer is met wie de andere partij een goede relatie poogt op te bouwen en de starter daarom een langere termijn voor betaling gunt.

8.5.5 De betaaltermijn bij transacties tussen ondernemingen en overheden

In lijn met hetgeen Richtlijn 2011/7 voorschrijft, heeft ook de wetgever gekozen voor striktere regels in het geval van betalingsachterstanden waarbij de debiteur een overheidsinstantie is. Omwille van de duidelijkheid is in art. 6:119b BW een nieuwe bepaling opgenomen. In lid 1 van dit artikel wordt uitgelegd wat er precies onder overheidsinstanties moet worden verstaan: niet enkel de Rijksoverheid valt onder de definitie maar ook alle territoriale lichamen zoals provincies, gemeenten en waterschappen alsook publiekrechtelijke instellingen en verenigingen zoals bijvoorbeeld De Nederlandse Bank, de Informatie Beheer Groep, de Koninklijke Bibliotheek, het Kadaster.⁸⁸ Hiermee komt de wetgever tegemoet aan mijn eerder geuite kritiek op dit punt. (Grooten, 2009)

⁸⁷ Advies Raad van State en nader rapport, TK 2011-2012, 33171, nr. 4, pag. 3

⁸⁸ Voor een volledig overzicht verwijs ik naar bijlage III bij Richtlijn 2004/18/EG (Pb. L 134/114)

De leden 2, 3, 6 (nieuw) en 7 (nieuw) zijn identiek aan art. 6:119a BW maar zijn nu van toepassing op de relatie tussen ondernemingen en overheidsinstanties. Voor wat betreft de maximaal toelaatbare betalingstermijn is in lid 5 bepaald dat deze 30 dagen bedraagt. Ook nu is het startpunt van deze termijn gekoppeld aan het moment waarop de factuur of een gelijkwaardig ander verzoek tot betaling is ontvangen. Staat de datum van ontvangst van de factuur niet vast dan geldt de datum van ontvangst van de goederen. Dat geldt ook in het geval de overheidsinstantie de factuur eerder ontvangt dan de goederen of diensten.

Voor een langere betalingstermijn is in beginsel geen ruimte. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, wanneer de bijzondere aard van de overeenkomst daar aanleiding voor geeft, behoort een langere termijn tot de mogelijkheden. Die langere termijn mag echter nooit meer dan 60 dagen bedragen. Het wetsvoorstel maakt het voor overheden in de praktijk haast onmogelijk om van de termijn van 30 dagen af te wijken. Alleen wanneer het om een aanschaf gaat die bij de betreffende instelling hoogst zelden voorkomt, is een afwijking van de termijn mogelijk. Ook wanneer de betreffende schuldeiser in vergelijkbare situaties met andere debiteuren een langere betaaltermijn aangaat, kan daarin een objectieve rechtvaardiging worden gevonden voor een langere betalingstermijn dan 30 dagen.

Een verklaring voor het verschil in duur van de termijn voor het bedrijfsleven aan de ene kant en de overheid aan de andere kant, moet naar mijn mening worden gezocht in het feit dat het inmiddels communis opinio is dat overheidsinstanties, met name bij naleving van betalingsverplichtingen, een voorbeeldfunctie hebben. In het licht van die overtuiging heeft Nederland zich bij de totstandkoming van de nieuwe Richtlijn sterk gemaakt voor strenge maatregelen ter bestrijding van betalingsachterstanden door overheden.⁸⁹

⁸⁹ zie Herschikking Richtlijn bestrijding betalingsachterstanden, COM (2009) 126

8.5.6. De termijn voor aanvaarding of verificatie bij transacties tussen ondernemingen en overheden.

In lid 4 van art. 6:119b BW is de regeling opgenomen m.b.t. de maximale termijn voor aanvaarding en verificatie voor overheden in relatie tot hun crediteuren. In beginsel gelden hier dezelfde voorwaarden zoals die staan in art. 6:119a lid 4 BW, met dien verstande dat we ook hier een verscherping van de regelgeving aantreffen. Wil een overheidsinstantie in het kader van een aanbestedingsprocedure een langere termijn voor aanvaarding of verificatie hanteren, dan moet dit blijken uit zowel de overeenkomst als ook uit de aanbestedingsdocumenten. Willen partijen afwijken van de 30 dagen norm, dan zal dit dus niet op één, maar op twee plekken uitdrukkelijk vermelding moeten krijgen. Bij gebreke daarvan zal de wettelijke termijn van 30 dagen gelden.

Een langere termijn dan 30 dagen acht het wetsontwerp bijvoorbeeld denkbaar bij bijzonder complexe contracten of wanneer in de regel een langere periode dan 30 dagen vereist is om te kunnen bepalen of een specifieke prestatie aan de overeenkomst beantwoordt. Te denken valt aan de oplevering van een snelweg: om te kunnen beoordelen of het asfalt aan de gestelde eisen voldoet, is in de regel meer tijd dan 30 dagen nodig. De aard van de prestatie rechtvaardigt is zo'n geval de langere verificatietermijn.

8.6. Uitleiding

Het valt toe te juichen dat het kabinet Rutte I met de nodige voortvarendheid te werk gaat bij de implementatie van de nieuwe Richtlijn. Van de andere kant: wie de bestrijding van betalingsachterstanden in het regeerakkoord opneemt, moet in een tijd van recessie ook met efficiënte maatregelen op dit punt komen. Of de besproken maatregelen deze kwalificatie verdienen, is echter nog maar de vraag. De wetgever verwacht dat het mogen hanteren van een standaard incassoovergoeding van € 40,- vooral bij kleine vorderingen, erg stimulerend zal

werken op het betaalgedrag van debiteuren. Met andere woorden: de wetgever verwacht dat debiteuren, uit vrees voor dit bedrag, sneller hun verplichting zullen voldoen. Dat roept bij mij dan de vraag op: op basis van welk onderzoek denkt de wetgever deze assumptie te mogen maken? Noch in Richtlijn 2011/7, noch in het wetsvoorstel ben ik een antwoord op deze vraag tegengekomen.

Daarnaast is de verwachting, dat crediteuren door het in rekening mogen brengen van die € 40,- eerder in actie zullen komen wanneer de betaaltermijn is verstreken.⁹⁰ Ook waarop deze verwachting is gebaseerd, wordt in het wetsontwerp niet nader toegelicht. Dan voel ik mij vrij om, zonder nader onderzoek, te stellen dat het niet ondenkbaar is dat juist het tegenovergestelde zal gebeuren: zonder waarschuwing vooraf en zonder onderbouwing van de kosten, zal het in rekening brengen van € 40,- bij veel debiteuren alleen maar verzet en onbegrip oproepen. Wanneer het dan ook nog gaat om een in verhouding gering bedrag, knelt dit temeer. Of crediteuren inderdaad op grote schaal de weg van het in rekening brengen van die € 40,- zullen gaan volgen, waag ik daarom dan ook sterk te betwijfelen. Mijn verwachting is dat aan de door Rozema genoemde vrees voor het verlies van de zakelijke relatie, veel meer belang zal worden toegekend. (Rozema, 2011) Of deze vrees terecht is, is van een geheel andere orde. Pas wanneer de crediteur genoodzaakt is om ter inning van een uitstaande vordering een aanzienlijk bedrag aan incassokosten te maken, wordt naar mijn oordeel de drempel om deze daadwerkelijk bij de debiteur in rekening te brengen, verlaagd.

Evenals de nieuwe Richtlijn maakt ook het wetsvoorstel bij de debiteuren onderscheid in ondernemers aan de ene kant en overheden aan de andere kant. Daarbij komt duidelijk naar voren dat Nederland zich bij de totstandkoming van de nieuwe Richtlijn met nadruk sterk heeft gemaakt voor aanvullende maatregelen ter bestrijding van betalingsachterstanden door overheidsinstanties.

⁹⁰ TK 2011-2012, 33171-3, pag. 7

Gelet op de voorbeeldfunctie die de overheid heeft, mag van haar ook een “voorbeeldig” betaalgedrag worden verwacht. Toch is ook hier enige nuancering op zijn plaats. Het wetsvoorstel gaat, evenals de nieuwe Richtlijn, in haar gehele benadering uit van het scenario dat elke vertraging in een betaling, te wijten is aan slechts één partij: de debiteur, in casu de overheid. Uit mijn onderzoek naar het betalingsgedrag van de 80 grootste gemeenten in Nederland blijkt, dat dit helemaal niet het geval hoeft te zijn. Een veel voorkomende praktijksituatie is dat ondernemers facturen versturen die tal van gebreken vertonen. In zo’n geval zal net deze onjuiste factuur debet zijn aan de vertraging. Van een overheid, in casu een gemeente, kan dan toch niet worden verwacht dat deze stipt binnen de gestelde termijn de foute factuur zal voldoen.

Integendeel: juist van een overheid mag dan worden verwacht dat zij binnen de wettelijke kaders met de aan haar toevertrouwde overheidsgelden omgaat. De nieuwe regeling zou aan evenwicht hebben gewonnen wanneer het ook vanuit dit perspectief het ontstaan van betalingsachterstanden had aangepakt.

DEEL III

In haar voorstel uit 2009, bedoeld ter bijstelling en vervanging van Richtlijn 2000/35, maakte de Europese Commissie duidelijk dat er in Richtlijn 2011/7 een regeling moest worden opgenomen die specifiek zou moeten gelden voor transacties tussen ondernemingen en overheden. In paragraaf 8.3 heb ik dit voornemen reeds besproken. Om het BW in overeenstemming te krijgen met Richtlijn 2011/7 heeft de Nederlandse wetgever in art. 6:119b BW een bepaling opgenomen die de betalingstermijnen bij transacties tussen ondernemingen en overheden regelt. Ik volsta in deze met te verwijzen naar paragraaf 8.5.5. van het vorige hoofdstuk.

Niet alleen op Europees niveau kwam er een discussie op gang over het betalingsgedrag van overheden en de noodzaak om hier iets aan te doen, ook in Nederland kregen betalingsachterstanden van overheden eind 2008 de aandacht. Dit werd met name veroorzaakt door een uitspraak van toenmalig minister-president Balkenende op 10 november 2008 tijdens het jaarcongres van Werkgeversorganisatie MKB-Nederland. *“De ondernemer moet vaak lang wachten op zijn geld, soms wel twee keer de wettelijke termijn van 45 dagen”*, zo constateerde de premier. *“Dat kan niet in deze tijden”*.⁹¹ Het bleek een uitspraak te zijn die voor politici van zowel rechtse als linkse signatuur aanleiding was om het betalingsgedrag van overheden te blijven volgen. Zo vroeg Sharon Gesthuizen (SP) de Minister van EZ medio augustus 2009 om opheldering nadat was gebleken dat de overheid nog steeds haar rekeningen te lang liet liggen.⁹² In haar antwoord onderstreepte de Minister het belang van transparantie over betalingstermijnen van gemeenten maar liet er tevens geen twijfel over bestaan dat de rijksoverheid geen zeggenschap heeft over gemeenten en hun betaalgedrag. Daarnaast zag zij op voorhand geen reden om aan te nemen dat de

⁹¹ De Volkskrant, 11 november 2008

⁹² Van 21 juni 2010 onder nr. 2010z07724

gemeenten die wel hadden gereageerd, niet representatief zouden kunnen zijn voor de gehele groep. Zij erkende echter nadrukkelijk dat het “uiteindelijk erom gaat dat alle gemeenten betaaltermijnen van maximaal 30 dagen gaan hanteren”.

⁹³ Op 15 oktober 2009 volgde er op verzoek van Boris van der Ham (D’66) en Ton Elias (VVD) een spoeddebat met de Minister van EZ omdat uit onderzoek van 1-Vandaag en Intrum Justitia was gebleken dat het betaalgedrag van de overheid juist was verslechterd en nu gemiddeld op 49 dagen stond.⁹⁴ Dit was voor de NOS aanleiding om Intrum Justitia in februari 2010 onderzoek te laten doen naar het betaalgedrag van gemeenten over de jaren 2008 en 2009. Daaruit bleek dat het in 2008 nog gemiddeld 93 dagen duurde voordat de rekeningen voldaan werden; in 2009 was die termijn terug gebracht tot gemiddeld 50 dagen.

⁹⁵ Toen mengde zich ook MKB-Nederland in de discussie en greep met name dit laatste onderzoek aan om het betalingsgedrag van gemeentelijke overheden aan de kaak te stellen. In een brief van 2 juli 2010 aan de Minister van EZ van der Hoeven maakte voorzitter Louk Hermans duidelijk dat hij zich niet kon vinden in de opvatting van de Minister dat zij geen zeggenschap zou hebben over het betaalgedrag van gemeenten. Reeds in april 2010 had de belangenorganisatie met behulp van de website www.snellerbetalen.nl haar leden opgeroepen het betaalgedrag van gemeenten in de gaten te houden en te melden. Samen met bureau Dun & Bradstreet publiceerde het MKB in juni 2010 een ranglijst van de snelst betalende gemeenten in Nederland. Uiteraard werden in dit kader ook die gemeenten genoemd die er het langst over deden hun rekeningen te voldoen.

⁹³ zie het antwoord van de Minister OI/O/10106460

⁹⁴ zie Handelingen TK, 2009-2010, 1131

⁹⁵ zie Tijdschrift Financieel Management, 1 juni 2010

Hoofdstuk 9 BETALINGSGEDRAG VAN DE GROOTSTE GEMEENTEN VAN NEDERLAND⁹⁶

9.1. Inleiding

Met de komst van het kabinet Rutte I kreeg het probleem van het betalingsgedrag van overheden een plek in het regeerakkoord. In de bestuurlijke paragraaf werd expliciet vastgelegd dat de overheid haar facturen binnen 30 dagen zou gaan betalen en dat op termijnoverschrijding in beginsel boetes zullen volgen⁹⁷. Tijdens de begrotingsbehandeling Economie & Innovatie kreeg minister Verhagen van de Christen Unie het verwijt dat hij vooral aandacht had voor het betalingsgedrag van de Rijksoverheid terwijl het MKB juist vaak last heeft van het betalingsgedrag van lagere overheden zoals gemeenten. Reeds eerder liet de minister echter weten dat gemeenten en provincies op dit punt autonoom zijn maar dat nieuwe Europese regelgeving hier in de toekomst verandering in zal brengen.(Boogarts, 2011)

Tot op dat moment beperkte zich de discussie rondom het betalingsgedrag van gemeenten uitsluitend tot de vraag: met hoeveel dagen is de betalingstermijn ten opzichte van de vorige datum gewijzigd ? De vraag naar de oorzaak/oorzaken van betalingsachterstand(en) kwam daarbij in het geheel niet aan de orde. Kennelijk gaven de onderzoekers er de voorkeur aan om uitsluitend de gevolgen van bepaald gedrag in kaart te brengen en vonden zij het niet opportuun om naar de mogelijke oorzaken van dat gedrag te zoeken.

In dit hoofdstuk doe ik verslag van de zoektocht naar de oorzaak / oorzaken van dat gemeentelijk betalingsgedrag en geef daarmee (deels) antwoord op de derde onderzoeksvraag: “Wat is de oorzaak van betalingsachterstanden bij gemeentelijke overheden in Nederland ?” Het is slechts een deel van het

⁹⁶ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een artikel dat in mei 2011 is gepubliceerd in het Tijdschrift voor Bank- en effectenrecht onder de titel: “Betalingsachterstanden gemeenten, een zoektocht naar oorzaken en mogelijke oplossingen”.

⁹⁷ Regeerakkoord van 30 september 2010, pag. 6

antwoord omdat dit onderzoek zich beperkt tot uitsluitend de grootste gemeenten van Nederland. De beantwoording van de derde onderzoeksvraag strekt zich derhalve uit over twee verschillende hoofdstukken. In dit hoofdstuk wordt een eerste aanzet genomen en beperk ik mij tot de, op basis van het inwonersaantal, tachtig grootste gemeenten van Nederland. Het doel was om daarmee eerst op kleine schaal een verkennend onderzoek te houden bij een duidelijk omkaderde populatie. In een tweede onderzoek is de populatie uitgebreid tot alle gemeenten in Nederland en werd ook het jaar 2010 in het onderzoek betrokken. In hoofdstuk 10 zal dit tweede onderzoek worden besproken.

9.2. Aanleiding voor nader onderzoek

Als vaststaand mag worden aangenomen dat overheden niet altijd hun rekeningen op tijd betalen terwijl dit juist wel van overheidsorganen mag worden verwacht. Dat gemeenten in deze geen uitzondering vormen op de regel, behoeft geen verder betoog.

In het licht van deze constatering maakte MKB-Nederland in april 2010 bekend dat zij met behulp van de website www.snellerbetalen.nl het betaalgedrag van gemeenten in kaart wilde gaan brengen. Met de lancering van deze site beoogde de organisatie het betaalgedrag van gemeentelijke overheden richting het MKB onder de aandacht brengen. Deze actie kan worden gezien als een direct gevolg van een eerder initiatief van MKB-Nederland uit februari jl. waarbij men alle gemeenten in Nederland vroeg om aan hen te rapporteren hoe het is gesteld met hun betalingsgedrag. Van de 430 gemeenten reageerden er toen 170 op dit verzoek en lieten dus 260 gemeenten verstek gaan. Wat opvalt is dat MKB-Nederland ten aanzien van deze problematiek enkel een signaalfunctie voor zich heeft opgeëist en zichzelf in het publieke debat uitsluitend als slachtoffer heeft geprofileerd. Een poging om te komen tot een oplossing van het probleem heeft MKB-Nederland tot op heden niet ondernomen. Mogelijk wordt dit veroorzaakt

doordat men de opvatting huldigt dat overheden c.q. gemeenten, de aan hen verstuurde facturen gewoon op tijd moeten betalen en dat daarmee meteen het eindpunt van de discussie is bereikt. Daarmee gaat MKB-Nederland echter voorbij aan het feit dat het zeer wel denkbaar is dat een gemeente, net als elke andere debiteur, gegronde redenen kan hebben om niet, c.q. niet op tijd de betreffende factuur te betalen. Dit aspect is tot op heden echter nog niet (voldoende) onderzocht. Zoals reeds in de inleiding van dit hoofdstuk door mij werd vermeld, is door mij in deze omissie voorzien en heb ik onderzoek gedaan naar de motieven van gemeenten om de aan hen verstuurde facturen in het jaar 2009 niet, dan wel niet op tijd te voldoen.

In het onderstaande zal ik verslag doen van de resultaten van dit onderzoek. Wanneer de resultaten daar aanleiding toe geven zal ik de uitkomsten van commentaar voorzien. Afsluitend waag ik mij aan enkele voorstellen om te komen tot een betere debiteuren – crediteurenrelatie tussen MKB en de gemeenten.

9.3. Het onderzoek

Anders dan het MKB ben ik niet alle 430 gemeenten langs gegaan, maar heb ik mij beperkt tot de 80 grootste gemeenten in Nederland. Deze groep valt uiteen in 27 gemeenten met het predicaat: “100.000-plus” en 53 in de categorie “50.000-plus”. Van de in totaal 80 gemeenten hebben uiteindelijk 52 gemeenten gehoor gegeven aan onze oproep om informatie te verstrekken.

De centrale vraagstelling in dit deel van mijn onderzoek luidde: “Wat waren in 2009 de oorzaken voor een te late betaling door de gemeente van de uitstaande facturen ?” Aan de hand van een enquête bestaande uit acht vragen is geprobeerd om hier antwoord op te krijgen waarbij de afdeling treasury van de afzonderlijke gemeenten steeds als aanspreekpunt optrad. Op volgende pagina zijn in een tabel de afzonderlijke vragen en antwoordmogelijkheden weergegeven.

Nr.	Vraag	Antwoord
1	Wat is het beleid bij uw gemeente ten aanzien van de contractuele betalingstermijnen tussen u en uw crediteuren ?	<input type="checkbox"/> Wij hanteren steeds een eigen vaste betalingstermijn. <input type="checkbox"/> Wij houden ons aan de betalingstermijn van de crediteur. <input type="checkbox"/> Dat is afhankelijk van de crediteur en dus heel verschillend
2	Wanneer u een eigen betalingstermijn hanteert, hoe lang is die dan ?	<input type="checkbox"/> 30 dagen of korter. <input type="checkbox"/> langer dan 30 dagen maar korter dan 40 dagen. <input type="checkbox"/> langer dan 40 dagen.
3	Kunt u aangeven hoeveel facturen uw gemeente in 2009 heeft voldaan ?
4	Kunt u een schatting maken van het percentage aan betalingen dat het afgelopen jaar binnen de gestelde termijn werd betaald ?	<input type="checkbox"/> Nee. <input type="checkbox"/> Ja, %
5	Wanneer een betaling vertraging oploopt en de grond van de vertraging ligt bij uw eigen organisatie, wat is dan een veel voorkomende oorzaak ? (u mag meerdere opties aankruisen)	<input type="checkbox"/> De hoge werkdruk. <input type="checkbox"/> Andere financiële zaken hebben een hogere prioriteit. <input type="checkbox"/> Het interne beleid om facturen pas te betalen na de eerste herinnering. <input type="checkbox"/> Anders, nl.
6	Uit het eerder genoemde onderzoek bleek dat betalingen aan crediteuren van gemeenten regelmatig vertraging oplopen omdat er iets niet klopt met de factuur van de ondernemer. Wanneer dit ook in uw gemeente het geval is, welke omissies treft u dan vaak aan bij facturen ? (u mag meerdere opties aankruisen)	<input type="checkbox"/> Dat de factuur is verkeerd geadresseerd. <input type="checkbox"/> Het op de factuur genoemde eindbedrag is niet juist. <input type="checkbox"/> Op de factuur ontbreken een of meer voor de betaling noodzakelijke gegevens. <input type="checkbox"/> Anders, nl.
7	Welke van onderstaande redenen vormt ook wel eens aanleiding om een betaling niet binnen de gestelde termijn te voldoen ? (u mag meerdere opties aankruisen)	<input type="checkbox"/> Ontevredenheid over de geleverde prestatie van de crediteur. <input type="checkbox"/> In tegenstelling tot wat de crediteur zegt, is er nooit een factuur ontvangen. <input type="checkbox"/> De crediteur is extreem laat met het versturen van zijn factuur waardoor er een intensieve interne controle moet plaatsvinden. <input type="checkbox"/> Anders, nl.
8	Wanneer een crediteur bij een te late betaling overgaat tot een actief incassobeleid, door bijvoorbeeld telefonisch contact op te nemen, een herinnering te sturen of een incassobureau in de arm te nemen, wat is daarop dan in de regel uw reactie ?	<input type="checkbox"/> Dan geven wij uitleg over de betalingsachterstand. <input type="checkbox"/> Dat beïnvloedt ons betalingsgedrag helemaal niet. <input type="checkbox"/> Dan gaan we meteen over tot betaling. <input type="checkbox"/> Dan zullen wij op termijn de relatie met die crediteur verbreken. <input type="checkbox"/> Anders, nl.

Tabel 2: Vragen en antwoordmogelijkheden

9.3.1. De keuze van de betalingstermijn

Bij vraag 1 wilde ik weten welk beleid gemeenten in 2009 hanteerden ten aanzien van de te hanteren betalingstermijnen tussen hen en hun crediteuren. Bij 79% van alle ondervraagde gemeenten hanteerde men steeds een eigen, vaste

betalingstermijn; 14% gaf aan de betalingstermijn van de crediteur te volgen en 7% liet weten dat die termijn bij hen sterk afhankelijk was van de crediteur.

Uit de antwoorden blijkt dat bedrijven die zaken doen met gemeenten, er sterk rekening mee moeten houden dat gemeenten hun eigen betalingstermijn zullen hanteren. Wil het bedrijf dat er een andere termijn zal worden aangehouden dan kan dit alleen wanneer een die termijn expliciet is afgesproken en is vastgelegd in de overeenkomst tussen de gemeente en het betreffende bedrijf.

9.3.2. De duur van de betalingstermijn

Vraag 2 handelde over de duur van de te hanteren termijn. Van de genoemde 41 gemeenten gaf slechts 1 gemeente aan dat er een termijn werd gehanteerd die langer was dan 30 dagen. Bij de 40 andere gemeenten, in casu 98%, gaf men aan nadrukkelijk een termijn van maximaal 30 dagen of korter te hanteren. Deze 98% van de geënquêteerde gemeenten loopt daarmee precies in de pas met het oude en nieuwe overheidsbeleid en dit aantal wijkt duidelijk af van de uitkomsten van een onderzoek, dit voorjaar gedaan door de NOS, waar nog sprake was van een gemiddelde termijn van 50 dagen.⁹⁸

9.3.3. Het aantal betalingen in 2009 en welk percentage was op tijd?

Bij vraag 3 werd om te beginnen gevraagd naar het totaal aantal betalingen dat in 2009 door de gemeente was gedaan en vervolgens welk percentage daarvan binnen de gestelde termijn was voldaan. Het totale aantal verstuurd facturen per gemeente verschilde natuurlijk aanzienlijk: Den Haag was de duidelijke uitschieter naar boven met 142.500 facturen, terwijl Vlissingen de rij sloot met 13600. Het gemiddelde lag bij 26.923 facturen. De groep respondenten als geheel vertegenwoordigt met betrekking tot het jaar 2009 in totaal ruim 1.4 miljoen betaalde facturen.

⁹⁸ Zie: <http://financieel-management.nl/content/view/14178/gemeenten-slechte-betalers>

Bij het tweede deel van de vraag moesten de gemeenten aangeven welk percentage facturen men in 2009 op tijd had betaald. In 13% van de onderzochte gemeenten kon men daar geen cijfers van overleggen, bij 87% kon dat dus wel. Daaruit bleek dat gemiddeld 75% van alle facturen op tijd door de ondervraagde gemeenten was voldaan. Bij gemeenten waar men geen enkel zicht heeft op het aantal facturen die op tijd zijn voldaan, zou naar ons oordeel dat specifieke deel van het administratieve proces, meer aandacht moeten krijgen.

9.3.4. De interne oorzaken van betalingsvertraging

Bij de zoektocht naar de oorzaken van de vertraging, hebben we een onderscheid aangebracht in oorzaken die hun oorsprong binnen de organisatie van de gemeente hebben en oorzaken die daar duidelijk buiten liggen. Wat de interne oorzaken betreft, gaven de treasurers in vraag 4 duidelijk aan dat zij de “interne organisatie van hun gemeente” vaak als belangrijkste oorzaak zagen. Dat is natuurlijk een redelijk vage aanduiding maar concreet kwam in 40% van alle antwoorden naar voren dat het gedrag van de verschillende budgethouders duidelijk te wensen over laat. Het gaat daarbij concreet om de traagheid waarmee men zorg draagt voor het accorderen van de betaling. Ook de onderlinge afstemming tussen de verschillende budgethouders, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag ten laste van wiens budget een bepaalde factuur moet worden betaald, zorgt in een groot aantal gevallen voor de nodige vertraging in de betaling. De interne afhandeling buiten de afdeling financiën vergt vaak meer tijd dan strikt noodzakelijk is. Daarnaast werd ook de hoge werkdruk op de afdeling als veroorzaker van de vertragingen genoemd (36%) alsmede de overtuiging dat andere financiële zaken vaak een hogere prioriteit hadden (23%).

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat volgens de treasurers een belangrijke oorzaak voor de vertragingen in de betalingen niet zit in het zuiver voldoen van de betalingstransactie maar veel meer moet worden gezocht in het

interne traject wat daaraan steeds vooraf gaat.

9.3.5. De externe oorzaken van de betalingsvertraging

Bij vraag 5 werd vervolgens geïnformeerd naar de externe oorzaken van een te late betaling. Uit de reacties bleek dat bij 88% van alle gemeenten “ontevredenheid met de geleverde prestatie” de meest voorkomende oorzaak was. Dit percentage geeft overduidelijk aan dat bij gemeenten de gedachte breed wordt gedragen dat wanneer bij een overeenkomst de wederpartij haar verplichtingen niet, of niet behoorlijk nakomt, die andere partij bevoegd is om haar eigen, daartegenover staande verplichtingen, ook maar niet na te komen. Op zichzelf geen vreemde gedachte en de reactie op zich vindt zelfs steun in de wet: in art. 6:262 BW wordt dit opschortingsrecht expliciet genoemd als mogelijke reactie op het uitblijven van een prestatie door een wederpartij. Is er echter sprake van slechts een gedeeltelijke of niet behoorlijke nakoming, dan stelt lid 2 van het genoemde artikel dat een opschorting slechts mogelijk is voor zover de tekortkoming haar rechtvaardigt.

9.3.6. De rol van de factuur

In het onderzoek vroeg ik bij vraag zes expliciet naar de rol van de factuur die door ondernemers wordt verzonden. Voor 65% van alle gemeenten staat vast dat de kwaliteit van de facturering ook als een belangrijke externe oorzaak moet worden gezien voor de vertraging van de betalingen. Het onderzoek toont aan dat het een veel voorkomend verschijnsel is dat crediteuren hun facturen fout adresseren, dat wil zeggen dat de factuur niet aan de juiste persoon of afdeling is gericht. Op dat moment gaat zo’n factuur “zweven” omdat men dan binnen de gemeentelijke organisatie op zoek moet gaan naar de persoon die deze factuur moet accorderen en dat kost natuurlijk tijd. Een andere omissie is dat facturen vaak niet het juiste BTW-tarief vermelden. In 28% van de ondervraagde

gemeenten klopte ook het eindbedrag vaak niet of ontbraken er andere belangrijke gegevens, zoals bijvoorbeeld het aantal gedeclareerde uren, of vermeldde de factuur niet een juiste weergave van de geleverde diensten. Ook gaven enkele gemeenten aan dat zij regelmatig constateerden dat er sprake was van antidateren, waarmee het haast onmogelijk was om binnen 30 dagen na de factuurdatum de rekening te voldoen.

Naar ik mag aannemen zullen ondernemers het factureren toch als een van de plezierigste aspecten van hun financiële administratie beschouwen. Desondanks speelt de factuur “als document” een belangrijke rol bij het veroorzaken van betalingsachterstanden. Het onderzoek geeft aan dat het vaak schort aan de kwaliteit en dat roept vervolgens de vraag op aan welke “kwaliteitseisen” een factuur dan moet voldoen ?

In art. 35a van de Wet op de Omzetbelasting (Wet OB) staat het antwoord op deze vraag⁹⁹. In genoemde bepaling wordt omschreven welke gegevens een factuur moet bevatten wil de ondernemer deze kunnen opnemen in zijn BTW-administratie. Elke factuur dient om te beginnen een datum van uitreiking te vermelden en een opvolgend factuurnummer te hebben. Vanzelfsprekend moet de factuur de naam en het adres van de debiteur en crediteur vermelden en bovendien het BTW-nummer van de ondernemer die de levering of dienst heeft verricht. Daarnaast dient de factuur een duidelijke omschrijving te bevatten van de diensten of producten die geleverd zijn en tenslotte het BTW bedrag in Euro's. De wet schrijft dus niet voor dat een factuur een betalingstermijn moet bevatten. Wordt in een factuur echter wel een betalingstermijn genoemd, dan wordt daarmee een tijdslimiet vastgesteld die tot doel heeft te voorkomen dat terstond nakoming kan worden gevorderd ex art. 6:38 BW.

⁹⁹ Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën een uitgebreid Voorschrift voor Facturering uitgegeven.

9.3.7. De reactie op incassobeleid

Wat is nu de reactie van gemeenten, wanneer ondernemers hen confronteren met een achterstallige betaling ? Dat was het onderwerp van onze laatste vraag. Bij 28% van alle ondervraagde gemeenten behoort het tot de vaste procedure van de financiële afdeling om, bij vragen over onbetaalde rekeningen, gelijk contact op te nemen met de desbetreffende budgethouder. Vervolgens geeft 80% van alle gemeenten aan dat er dan contact wordt gezocht met de crediteur en deze dan uitleg krijgt aangaande de reden voor de betalingsachterstand. In slechts 3% van de onderzochte gevallen vond men het niet nodig om iets te doen. Eenzelfde percentage verklaarde in zo'n geval gelijk over te gaan tot betaling van het onderhavige bedrag.

Opvallend was tenslotte dat geen enkel van de ondervraagde gemeenten de optie overwoog om, bij een actief incassobeleid van crediteuren, op termijn de relatie met het betreffende bedrijf dan maar te beëindigen. De vrees voor verlies van de overheid als klant is in de door mij onderzochte gevallen dus niet gebleken.

9.4. Uitleiding

Zoals reeds in paragraaf 7.2 van dit hoofdstuk werd vermeld vormden de uitkomsten van de enquête van MKB-Nederland uit april 2010 mede de aanleiding voor dit onderzoek. Het was daarbij vooral het gebrek aan een verklaring die mij ertoe hebben aangezet om nader onderzoek te verrichten naar de oorzaken van het betalingsgedrag van gemeenten. Anders dan MKB-Nederland heb ik niet alle 430 gemeenten benaderd maar mij beperkt tot de groep van de grootste gemeenten in Nederland. In welke mate de uitkomsten representatief zijn voor alle andere gemeenten mag hier in de midden worden gelaten. Vast staat wel dat de resultaten een eerste aanzet kunnen vormen om tot een oplossing van het probleem te komen.

Op het eerste gezicht laat het onderzoek zien dat beide partijen voor een deel

debet zijn aan het ontstaan van het probleem. Daar staat tegenover dat ook beide mogelijkheden hebben om het probleem aan te pakken en op te lossen.

Voor wat betreft de factuurproblematiek toont het onderzoek aan dat, bij voorkeur aan het begin van het hele traject, eenduidige afspraken tussen debiteur en crediteur met betrekking tot de aan een factuur gestelde eisen van cruciale betekenis zijn. Zodra voor beide partijen duidelijk is aan welke eisen een factuur moet voldoen, (afgezien van die welke de fiscale regelgeving stelt) en partijen zich vervolgens daar ook aan houden, zou een tijdige afwikkeling van de betaling om die reden niets meer in de weg hoeven te staan. Evident is hierbij echter wel het besef dat het in het belang van alle partijen is dat deze afspraken expliciet worden gemaakt en niet gemakshalve als bekend worden verondersteld.

Daar waar de ondernemers hun factuurbeleid niet op orde hebben, hanteren gemeenten op grote schaal een bedenkelijk beleid ten aanzien van, naar hun idee, niet naar behoren uitgevoerde prestaties. Het zou beter zijn om in zo'n situatie meteen contact op te nemen met de desbetreffende debiteur, in plaats van te wachten totdat er door deze incassomaatregelen in gang worden gezet. Dan blijkt men wel de weg richting debiteur te vinden, waarom dan niet eerder? Het opschorten van de betaling is in mijn ogen geen optie en biedt ook voor de toekomst geen perspectief voor een duurzame oplossing.

Dat een substantieel deel van de vertraging door treasurers wordt toegeschreven aan een slechte afstemming tussen de budgethouder(s) en de financiële afdeling is veelzeggend. Het vormt in ieder geval een oorzaak die alleen door een verbetering van de interne communicatie binnen het gemeentelijk apparaat kan worden omgebogen en kan in de discussie met het bedrijfsleven, op heel weinig begrip rekenen. Het zal de gemiddelde ondernemer immers Siberisch laten waarom een factuur niet binnen de afgesproken termijn wordt betaald, voor hem/haar telt immers alleen dat de gemeente niet op tijd de rekening voldoet. Hoe begrijpelijk de reactie van de treasurers ook mag zijn, voor een

buitenstaander zal toch al snel de indruk ontstaan dat ambtenaren hier elkaar de schuld staan te geven van een collectief falen. Het besef dat de gemeentelijke organisatie als geheel de plicht heeft zorg te dragen voor een tijdige betaling van de facturen, is nog onvoldoende doorgesijpeld.

Hoofdstuk 10 OORZAKEN VAN BETALINGSACHTER – STANDEN BIJ NEDERLANDSE GEMEENTE IN 2009 EN 2010¹⁰⁰

10.1. Inleiding

Dat gemeenten met de nodige regelmaat geconfronteerd worden met omstandigheden die een vertraging in hun betaling verklaren en mogelijk zelfs rechtvaardigen, kwam reeds ter sprake in hoofdstuk 9. De resultaten uit dit onderzoek, die betrekking hadden op het jaar 2009, vormden het vertrekpunt voor het tweede en grootschaliger opgezette onderzoek in 2011 onder (toen) alle 418 gemeenten in Nederland.¹⁰¹

Met dit onderzoek wilde ik niet slechts bij een deel, maar bij alle Nederlandse gemeenten de oorzaken van betalingsachterstanden onderzoeken en daarnaast een antwoord krijgen op de vraag of het betaalgedrag van gemeenten in 2010 is gewijzigd ten opzichte van het betaalgedrag in 2009. Het antwoord op onderzoeksvraag 3 kan daarmee als afgerond worden beschouwd.

Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag is onderzocht of Richtlijn 2000/35 in 2009 en 2010 door crediteuren is ingezet om gemeentelijke overheden tot een betaling van hun uitstaande vorderingen te bewegen. In het kader van de beantwoording van deze vraag was het in mijn ogen noodzakelijk daarbij vooreerst vast te stellen of de bepalingen uit Richtlijn 2000/35 wel bij de Nederlandse gemeenten bekend zijn en zo ja, ook een aansporing vormden sneller aan hun betalingsverplichtingen te voldoen dan voorheen.

Los van het feit dat het bij dit tweede onderzoek om een aanzienlijk groter aantal respondenten ging, was ook de wijze van dataverzameling verschillend: het aantal vragen was uitgebreider, de afzonderlijke onderwerpen werden op een

¹⁰⁰ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een artikel dat in augustus 2012 is gepubliceerd in het Maandblad voor Accountancy & Bedrijfseconomie, onder de titel: "Oorzaken van betalingsachterstanden bij Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010".

¹⁰¹ Als gevolg van een gemeentelijke herindeling is het aantal gemeenten in Nederland per 1 januari 2013 afgenomen tot 408.

gedetailleerder niveau onderzocht en was er een grotere verscheidenheid in de vraagstelling.¹⁰² Uiteindelijk leverde het onderzoek een dusdanige hoeveelheid data op dat het niet mogelijk bleek deze in één artikel te verwerken. Het is daarom dat de resultaten zijn verwerkt in twee afzonderlijke artikelen die in twee verschillende tijdschriften zijn gepubliceerd en daarom ook in twee afzonderlijk hoofdstukken in deze studie een plek hebben gekregen.

Om het betaalgedrag van de gemeenten te kunnen verklaren, kan naar mijn mening niet worden volstaan met de enkele constatering dat betalingstermijnen niet worden nageleefd, maar dient ook helder te worden wat de achterliggende oorzaken van dit gedrag zijn. In onderstaand artikel wordt in deze omissie voorzien en zal een beeld worden geschetst van de belangrijkste oorzaken die ten grondslag liggen aan betalingsachterstanden van gemeenten. Daartoe heb ik over de jaren 2009 en 2010 gemiddeld 3.900.000 facturen in het onderzoek betrokken waarbij het steeds ging om transacties tussen externe partijen die aan gemeenten goederen en/of diensten leverden. Daarbij heb ik ook onderzocht of er in de genoemde periode een verschuiving valt waar te nemen in het betaalgedrag van gemeenten.

Hieronder zal ik beginnen met het aangeven van het theoretisch kader waarna in paragraaf drie de gehanteerde methodologie aan de orde zal komen. In paragraaf vier worden de resultaten uitvoerig besproken. Paragraaf vijf sluit het geheel af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

De resultaten vormden de aanzet tot een onderzoek naar de vraag welke incasso-instrumenten gemeenten gepast achten wanneer zij door crediteuren worden benaderd in verband met een betalingsachterstand. Daarmee wordt dan ook de laatste onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 11 kom ik hier uitgebreid op terug.

¹⁰² Voor de afzonderlijke vragen verwijs ik naar bijlage II.

10.2. Theorie

In essentie handelt dit onderzoek over kredietverlening. Dit is een verschijnsel dat door Pike en Cheng wordt aangeduid met: “The ability of a business to obtain economic value on faith, in return for an expected future payment”.(Pike & Cheng, 2001) Een bijzondere vorm van kredietverlening is het handels- of leverancierskrediet. Kenmerkend voor juist deze vorm van kredietverlening is dat het daarbij specifiek gaat om een B-to-B-relatie , of, in de woorden van Lee en Stowe, om “a joint commodity-financial transaction whereby the exchange of goods is separated in time from the exchange of money”. (Lee & Stowe, 1993) Ongeacht de vorm van kredietverlening geldt dat de crediteur steeds rekening moet houden met de kwade kans dat debiteuren niet binnen de afgesproken termijn hun betalingsverplichtingen zullen nakomen. Dit kan voor de desbetreffende crediteur verstrekken gevolgen hebben. Eind jaren '60 heeft onderzoek in Groot-Brittannië aangetoond dat de kans op een faillissement wordt verhoogd naarmate een onderneming en dan met name in het MKB, te maken krijgt met betalingsvertragingen. (Altman, 1968) Ook later onderzoek toonde deze relatie aan (Turetsky & McEwen, 2001) Onderzoek gericht op het MKB in de Verenigde Staten, toont eenzelfde beeld. (Dodge, Fullerton en Robbins, 1994) In de ogen van deze onderzoekers bestaat er een causaal verband tussen enerzijds betalingsvertragingen en anderzijds het ontbreken van een daarop afgestemd debiteurenbeleid. Ook in landen als Zweden en Australië blijkt dat het MKB onvoldoende aandacht heeft voor een gedegen financiële administratie waardoor men geen zicht heeft op de omvang van uitstaande vorderingen.(Holmes & Nicholls, 1988) Volgens Peel, Wilson en Howorth ligt juist daar de sleutel tot de oplossing van het probleem: zodra alle partijen aan debiteurenbeleid die aandacht geven die het verdient, wordt een eerste stap gezet naar een tijdig signaleren van betalingsachterstanden en daarmee ook naar een terugdringen van dit gedrag. (Peel, Wilson en Howorth, 1996) Er zijn ook wetenschappers die de

oplossing zoeken in de mogelijkheden die factoring en kredietverzekering bieden. (Jarvis en Gillie, 1998) Een andere oplossing die wordt aangedragen hangt samen met de mogelijkheid om bij betalingsachterstand, aan de debiteur een vast percentage aan rente in rekening te brengen. In Groot-Brittannië heeft dit in 1998 geleid tot de invoering van de Late Payment of Commercial Debts Act. Een onderzoek uit 2000 laat zien dat in het eerste jaar minder dan 4% van de MKB'ers het recht om rente in rekening te brengen daadwerkelijk heeft aangewend. (Peel, Wilson en Howorth, 2000) Door Pike en Cheng worden vier omstandigheden benoemd die betalingsachterstanden zouden kunnen verklaren, te weten:

1. ontevredenheid van de klant met het geleverde product of dienst,
2. een zwakke liquiditeit bij de debiteur,
3. de koper is een relatief klein bedrijf en beschikt daardoor in de regel niet over een eigen debiteurenafdeling en tenslotte
4. het ontbreken van een goede relatie tussen de debiteur en de crediteur.

Tot nadere uitwerking van deze omstandigheden komt het bij hen echter niet. (Pike en Cheng 2001) Specifiek onderzoek naar de vraag waarom juist gemeenten hun facturen niet binnen de gestelde termijn voldoen, is niet voorhanden. In het eerder genoemde onderzoek van Peel, Wilson en Howorth (2000), waarin de relatie tussen betalingsachterstanden en de grootte van debiteuren in Groot-Brittannië werd onderzocht, stelde men aan respondenten de vraag wie zij in het bijzonder als “slow payers” zouden willen aanmerken. Ruim 17% van de respondenten gaf toen wel aan lokale overheden tot deze groep te rekenen maar daarbij werden de oorzaken voor dit gedrag echter niet onderzocht. Gelet op hetgeen reeds in de introductie werd vermeld mag de thematiek van de betalingsachterstanden actueel worden genoemd. Mede daarom is het opmerkelijk dat recentere literatuur dan de hierboven genoemde, niet voorhanden is. In de wel voorhanden zijnde literatuur worden alleen oplossingen voor het

terugdringen van betalingsachterstanden aangedragen. Empirisch onderzoek naar de motieven van debiteuren is daarentegen haast niet beschikbaar. Een gelijke conclusie trekken ook Dekker en Ligterink in hun onderzoek naar de motieven voor het verstrekken van leverancierskrediet. (Dekker en Ligterink, 2004) In dit hoofdstuk zal ik in deze omissie voorzien en zal ik een beeld schetsen van de oorzaken die ten grondslag liggen aan betalingsachterstanden van gemeenten.

Wil men antwoord krijgen op de vraag waarom een gemeente haar facturen niet binnen de gestelde termijn voldoet, dan zal eerst duidelijk moeten worden wat die “gestelde termijn” eigenlijk is. In dit kader heb ik bij het onderzoek een onderscheid aangebracht in de “formele betalingstermijn” (FoBt) en de “feitelijke betalingstermijn” (FeBt). Met de FoBt wordt de tijd bedoeld (uitgedrukt in dagen) die in de relatie tussen een gemeente en een crediteur als beleid wordt gehanteerd bij de voldoening van de tussen hen overeengekomen betalingsverplichtingen. De FeBt geeft de tijd in dagen aan dat het daadwerkelijk heeft geduurd alvorens een betaling door de gemeente is voldaan. Zodra een gemeente een betalingsverplichting niet binnen de gestelde FoBt heeft voldaan, is er in de zin van dit onderzoek sprake van een betalingsachterstand.

10. 3. Methodologie

Op grond van de gestelde onderzoeksvragen kan de voorliggende studie worden aangemerkt als een kwantitatief onderzoek met een exploratief karakter. Het hoofddoel van het onderzoek is het verklaren van het betalingsgedrag van alle Nederlandse gemeenten. In samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is door Grooten reeds eerder het betalingsgedrag van uitsluitend de 80 grootste gemeenten van Nederland onderzocht. (Grooten, 2011) Daaruit bleek dat bij deze zowel interne als externe factoren debet waren aan de betalingsachterstanden. Een structureel beleid om betalingen niet op tijd te voldoen, kon niet worden aangetoond. Het voorliggend onderzoek richt zich

nadrukkelijk op alle Nederlandse gemeenten en heeft tot doel de oorzaken van het betalingsgedrag van gemeenten in beeld te brengen en daarbij ook de aanwezigheid van een mogelijke trend te onderzoeken.

10.3.1. Methode van data-verzameling

Zoals reeds gemeld bestond bij dit onderzoek de populatie uit alle gemeenten in Nederland. De intentie was het om, wederom in samenwerking met de VNG, bij het onderzoek nu de gehele populatie van 418 gemeenten te betrekken met de vraag om een enquête in te vullen. Om dit te bereiken heb ik eerst alle gemeenten telefonisch benaderd met de vraag of zij aan het onderzoek wilden deelnemen. Als gesprekspartner heb ik steeds gesproken met de persoon die bij de desbetreffende gemeente ambtelijk verantwoordelijk is voor de crediteurenadministratie, de zgn. treasurer. Uiteindelijk namen 297 gemeenten daadwerkelijk deel aan het onderzoek, wat neerkomt op een respons van 71,1% gemeten over de hele populatie. De non-responsgemeenten heb ik aan de enquête herinnerd door hen voor een tweede keer telefonisch te benaderen. Toen bleek dat men in meerderheid onvoldoende tijd kon vrijmaken om de vragen te beantwoorden.

De gemeenten die wel deelnamen, ontvingen een vragenlijst die bestond uit 28 vragen, waarvan 13 meerkeuzevragen en 15 open vragen. Voor een deel bouwden deze voort op de door Pike en Cheng (2001) genoemde vier omstandigheden, voor een ander deel zijn deze ontleend aan het onderzoek van Grooten uit 2011.

10.3.2. Data-analyse

Bij de analyse van de data heb ik overal een significantieniveau gehanteerd van 5% en zijn alle hypothesen tweezijdig getoetst. De dataset bevat zowel ordinale als nominale data, deze zijn geanalyseerd met de Chi-kwadraattoets, waarbij de ‘rule of five’ is aangehouden. De vragen met een Likert-scale worden opgevat als

interval data en geanalyseerd met een Wilcoxon Signed Rank Sum Test (WSRST). De keuze voor de WSRST is gebaseerd op twee overwegingen. Allereerst is het mijn intentie om te kijken of er sprake is van een aantal trends. Daarnaast toonde de Jarque-Bera test aan dat de interval data niet normaal verdeeld waren. De missing values waren te verwaarlozen klein omdat deze bij elke vraag onder de 10% zaten. In lijn met Raymond en Roberts heb ik deze data daarom niet aangevuld met behulp van “imputation methods”. (Raymond en Roberts, 1987) De antwoorden op de open vragen zijn via Kwalitan systematisch verwerkt.

10.3.3. Representativiteit

Om de mate van representativiteit van het onderzoek te bepalen, heb ik van elke deelnemer de volgende achtergrondvariabelen genomen:

- a. de grootte van de gemeente,
- b. de geografische ligging,

Deze twee achtergrondvariabelen zijn afgezet tegen de gemeenten die niet hebben deelgenomen.

De grootte van de gemeenten

Alhoewel de Gemeentewet geen specifieke criteria voorschrijft, hanteert het Centraal Bureau Statistiek (CBS) en ook de VNG het inwoneraantal als maatstaf. Zowel CBS als VNG gebruiken daarbij de volgende drie categorieën:

1. Grote gemeenten, dat zijn gemeenten met een inwoneraantal van 100.000 of meer, in totaal 27 gemeenten;
2. Middelgrote gemeenten, dat zijn gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 100.000 inwoners, in totaal 53 gemeenten;
3. Kleine gemeenten, dat zijn gemeenten met een inwoneraantal onder de 50.000, in casu 338 gemeenten.

Om te toetsen of de steekproef op basis van deze achtergrondvariabele representatief is, is een Chi-kwadraattoets uitgevoerd op de variabele ‘grootte’ en de variabele ‘deelnamebereidheid’. Daar kwam een p-waarde uit naar voren van 0,264. Uitgaande van een significantieniveau van 5% betekent dit, dat de grootte van de gemeenten en het aantal responsgemeenten onafhankelijk van elkaar zijn en daarmee is de steekproef op basis van de grootte van de gemeenten representatief te noemen

De geografische ligging van de gemeenten

Bij deze achtergrondvariabele wordt uitgegaan van de provinciegrenzen. Ook hier werd een Chi-kwadraattoets uitgevoerd op de variabelen ‘geografische ligging’ en ‘deelnamebereidheid’. De gevonden p-waarde bedroeg 0,492 en daarmee zijn de geografische ligging en het aantal responsgemeenten onafhankelijk van elkaar en kan ook de steekproef op basis van de geografische ligging als representatief worden aangemerkt.

10.4. Resultaten

Hierna komen de resultaten, uitgaande van de gestelde onderzoeksvragen aan de orde. Per onderzoeksvraag komen de bijbehorende resultaten aan de orde waarbij we steeds die items bespreken die geconcipieerd zijn ten behoeve van de beantwoording van de desbetreffende onderzoeksvraag. Mocht daarbij uit de Chi-kwadraattoets een significant verband blijken tussen een achtergrondvariabele en een item, dan zal dat worden vermeld.

10.4.1. De gehanteerde termijnen

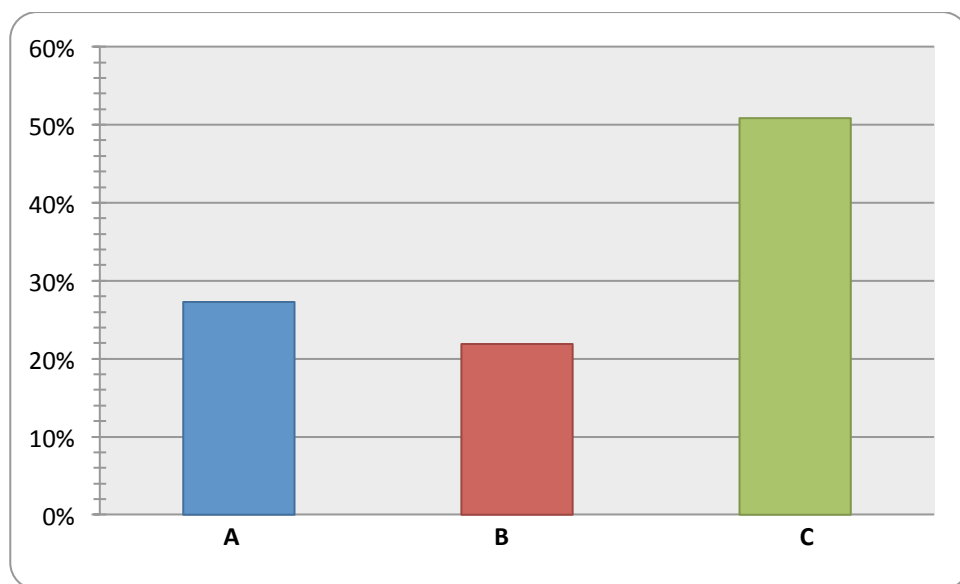
Om een overzicht te krijgen van de concrete oorzaken, heb ik de respondenten allereerst de vraag voorgelegd wat bij hen het beleid is met betrekking tot de FoBt. Zij konden daarbij kiezen uit drie verschillende opties. De eerste optie was

dat gemeenten uitsluitend met een eigen maximale betalingstermijn hanteren. De tweede optie was dat gemeenten zich houden aan de maximale betalingstermijn zoals die wordt voorgeschreven door hun crediteuren. De laatste optie was dat gemeenten een wisselende betalingstermijn hanteren: soms gebruikt men de eigen termijn, soms die van de crediteur. Het overzicht van de gehanteerde betalingstermijnen staat in onderstaande grafiek.

A= Uitsluitend FoBt van gemeenten

B= Uitsluitend FoBt van crediteuren

C= Wisselend gebruik van FoBt



Grafiek 2: Welke formele betalingstermijn wordt door gemeenten gehanteerd?

Op basis van de Chi-kwadraattoets zijn de variabelen “grootte van de gemeente” en “gehanteerde betalingstermijn”, aan elkaar gerelateerd (p-waarde: 0,000). Er kan worden gesteld dat hoe groter een gemeente is, des te groter de kans is dat die gemeente haar eigen betalingstermijn zal hanteren.

10.4.2. De oorzaken in algemene zin

Nu bekend is welk beleid wordt gehanteerd, is het zaak om te onderzoeken waarom gemeenten dit beleid niet naleven.

Allereerst wilde ik weten of volgens de respondenten de oorzaken voor een vertraging vooral binnen, of vooral buiten de eigen organisatie liggen, zijn het dus vooral interne of externe oorzaken. In onderstaande tabel heb ik de antwoorden op deze vraag weergegeven.

Bij wie ligt de oorzaak van een betalingsachterstand ?	Antwoorden
Uitsluitend bij de gemeentelijke organisatie.	6%
Voor al binnen de gemeentelijke organisatie en voor een deel bij de crediteur.	39%
In gelijke delen bij de gemeentelijke organisatie en de crediteur.	32%
Voor al bij de crediteur en voor een deel bij de gemeentelijke organisatie.	22%
Uitsluitend bij de crediteur.	1%

Tabel 3: Bij wie ligt de oorzaak van een betalingsachterstand?

Bij de analyse bleek dat er een significant verschil aanwezig was tussen kleine gemeenten aan de ene kant en middelgrote en grote gemeenten aan de andere kant. De Chi-kwadraattoets toont aan dat kleine gemeenten vaker dan statistisch verwacht stellen dat er bij een betalingsvertraging sprake is van een interne oorzaak.

Gevraagd naar de meer concrete oorzaken gaf 10% van de respondenten aan dat vertragingen in de betaling vaak worden bepaald door de relatie die gemeenten onderhouden met de desbetreffende crediteur. 1% acht het economisch belang van een crediteur doorslaggevend; 2% stelt dat het ontstaan van een betalingsvertraging afhangt van de hoogte van het factuurbedrag en een gelijk percentage brengt het in relatie met de noodzaak tot kostenspreiding en de rest, in casu 85% geeft een eigen verklaring. Uit de antwoorden bleek dat vertragingen in overwegende mate worden veroorzaakt door één persoon in de gemeentelijke organisatie: de verantwoordelijke budgethouder. Hij/zij houdt in de regel om twee redenen betalingen tegen: óf de budgethouder is het niet eens met de door de crediteur opgemaakte factuur óf, als de factuur wel klopt, de desbetreffende

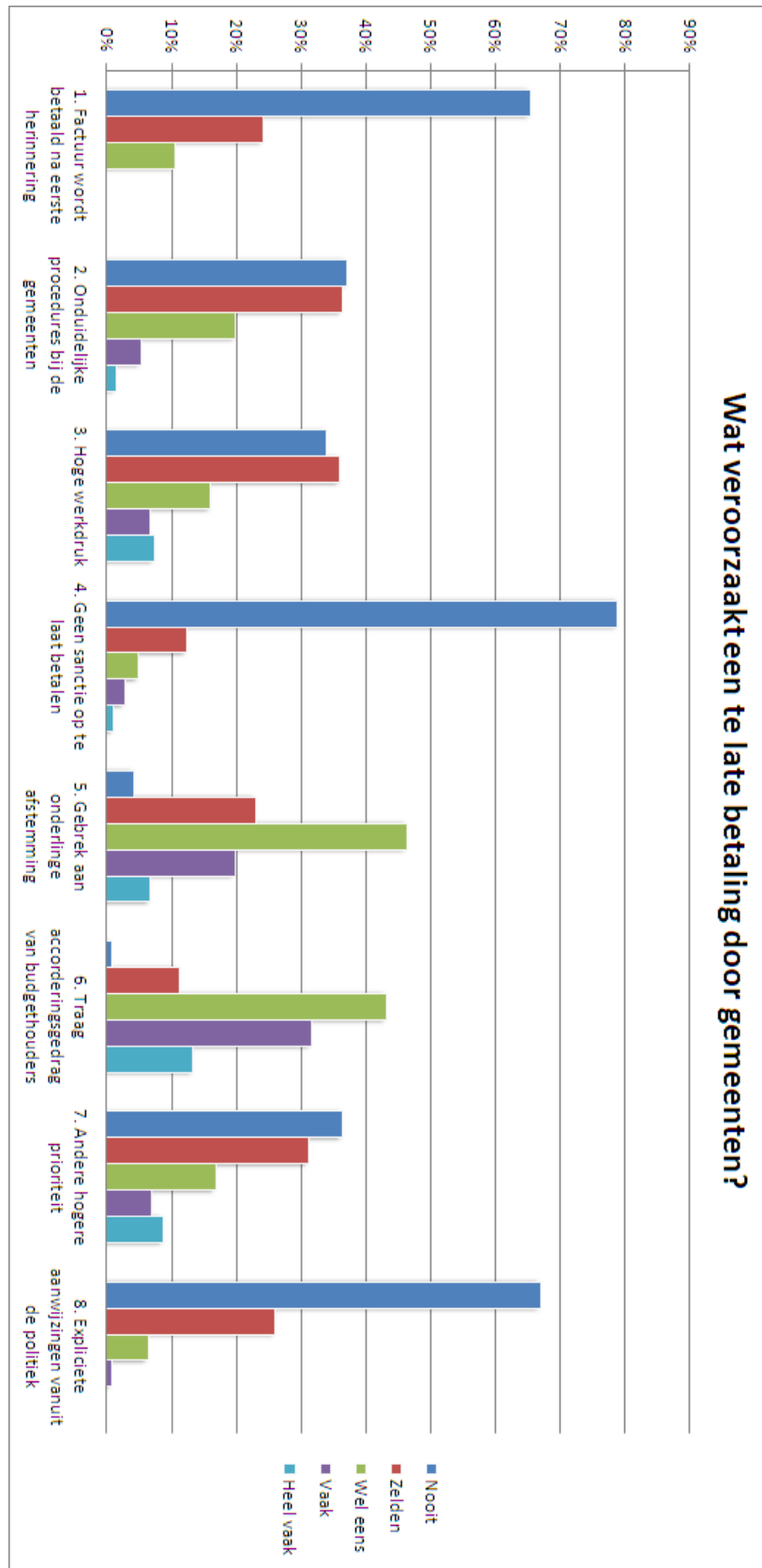
budgethouder wacht nogal lang met het geven van zijn fiat. Ligt de oorzaak bij de facturering dan kan men denken aan de situatie dat goederen en/of diensten niet volgens afspraak zijn geleverd, de factuur cijfermatig niet klopt of dat de factuur volgens de budgethouder op een ander punt niet strookt met de gemaakte afspraken.

Geeft de factuur geen aanleiding tot vertraging dan blijkt dat de interne procedures vaak als oorzaak worden gezien en dat de financiële afdeling in hoge mate afhankelijk is van de snelheid waarmee budgethouders binnen de gemeentelijke organisatie hun goedkeuring afgeven ten aanzien van de facturen. Vertragingen in de betaling komen dus in overwegende mate voort uit een uitblijven van autorisatie en niet uit onwil om te betalen.

10.4.3. De oorzaken in enge zin

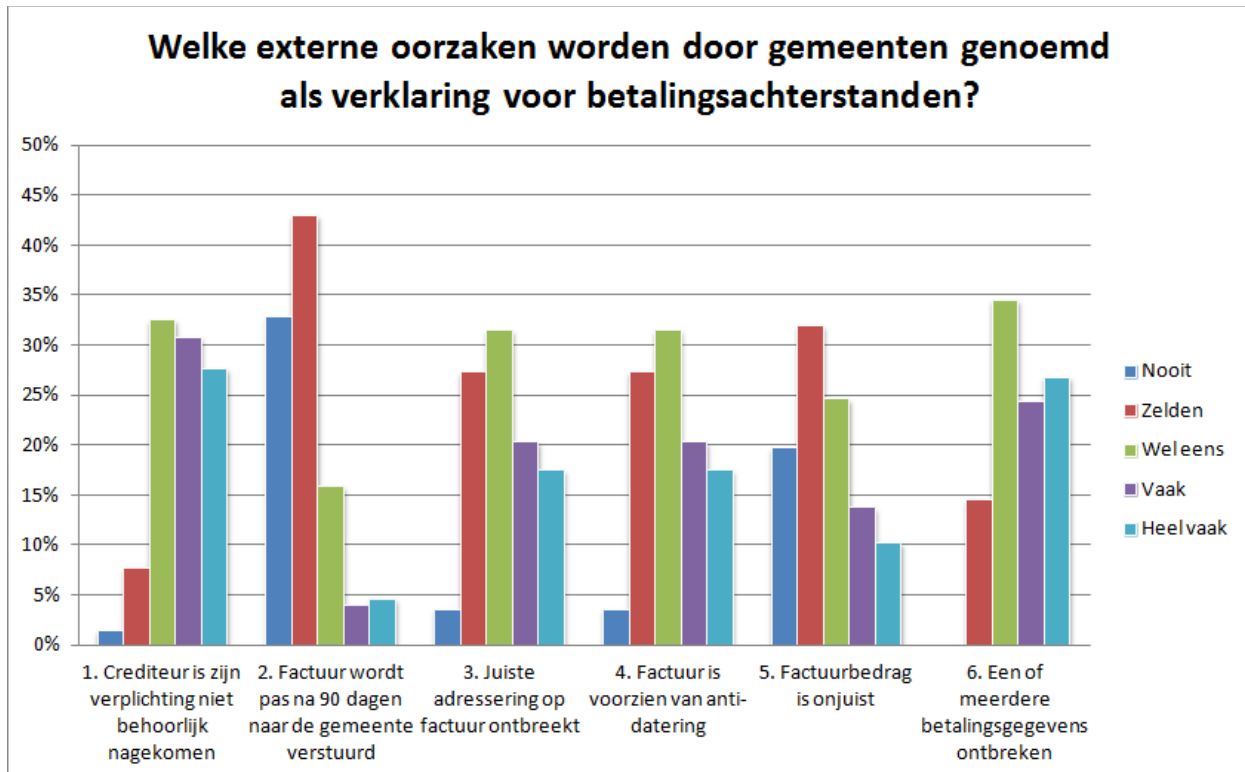
Respondenten werd gevraagd te reageren op acht stellingen. Deze hadden tot doel antwoord te krijgen op de vraag waarom door gemeenten facturen niet binnen de afgesproken termijn worden voldaan. Ze moesten daarbij aangeven of, en zo ja, in welke mate die stellingen van toepassing zijn.

Grafiek 3 geeft de antwoorden op deze stellingen weer.



Grafiek 3: Interne oorzaken betalingsachterstand

Respondenten werden afsluitend gevraagd aan te geven of bepaalde situaties rondom de niet-betaling van facturen bij hen nooit, zelden, wel eens, vaak of heel vaak voorkwamen. Het ging daarbij concreet om de vraag wanneer een crediteur moet verwachten dat zijn factuur niet binnen de FoBt zal worden voldaan. In Grafiek 3 zijn de antwoorden in beeld gebracht.



Grafiek 4: Externe oorzaken van betalingsachterstand

In de discussie rondom de oorzaken van het betalingsgedrag van gemeenten, kan in ieder geval als vertrekpunt worden aangehouden dat bij 75% van alle gemeenten in ieder geval wel degelijk rekening wordt gehouden met de betalingstermijn van hun crediteuren. Komt het tot een betalingsvertraging dan geeft meer dan 70% aan dat de oorzaak (ook) bij de gemeente moet worden gezocht. In het bijzonder blijkt dat het gedrag van verschillende budgethouders daarbij debet is aan de ontstane vertraging. Maar ook de crediteur kan door zijn

gedrag de nodige vertraging veroorzaken en daarbij spelen fouten in de factuur een cruciale rol.

10.4.4. Het betaalgedrag in 2009 en 2010

Mijn aandacht ging ook uit naar het aantal dagen dat in 2009, respectievelijk 2010 als formele betalingstermijn gold. Daarnaast vroeg ik naar de feitelijke betalingstermijnen in, zowel 2009 als 2010. Hierdoor wordt het mogelijk om een indicatie te geven aangaande het betalingsgedrag over meerdere jaren en kan antwoord worden gegeven op de vraag of er mogelijk sprake is van een verandering in het betalingsgedrag.

Tabel 2 geeft aan hoe groot de gemiddelde FeBt als de gemiddelde FoBt in 2009 respectievelijk 2010 was.

Betalingstermijnen gemeenten	Aantal dagen	Aantal gemeenten > 30 dagen
Gemiddelde Formele Betalingstermijn 2009	28,4	16 (5,7%)
Gemiddelde Formele Betalingstermijn 2010	27,7	7 (2,5%)
Gemiddelde Feitelijke Betalingstermijn 2009	27,5	51 (18,5)%
Gemiddelde Feitelijke Betalingstermijn 2010	26,7	43 (15,5)%

Tabel 4: overzicht betalingstermijnen in dagen

In 2010 is ten opzichte van 2009 zowel het gemiddelde van de FoBt als de FeBt gedaald. Daarnaast is te zien dat in 2010 t.o.v. 2009 een kleiner aantal gemeenten een FoBt/FeBt aanhoudt van meer dan 30 dagen. Kan hier nu worden gesproken van een trend? Daarvoor heb ik de WSRST uitgevoerd op de FeBt's en de FoBt's, zoals te zien in Tabel 3.

Wilcoxon Signed Rank Sum test	z-score	N
Formele Betalingstermijn 2010 t.o.v. FoBt 2009	-3,6* *	32
Feitelijke Betalingstermijn 2010 t.o.v. FeBt 2009	-4,8* *	153
Feitelijke Betalingstermijn 2009 t.o.v. FoBt 2009	-2,2*	199
Feitelijke Betalingstermijn 2010 t.o.v. Fobt 2010	-2,7* *	206

*p<0,05 **p<0,01

Tabel 5: verbanden tussen de betalingstermijnen

Bovenstaande uitkomsten wijzen in de richting van een trend: de FoBt 2010 is immers significant kleiner dan in 2009. Ik realiseer mij terdege dat dit enkel is gebaseerd op twee meetpunten en uit dien hoofde enig voorbehoud moet worden gemaakt. Ik heb tevens de FoBt met de FeBt vergeleken om te kijken of gemeenten doen wat ze zeggen en zeggen wat ze doen. Gebleken is dat in 2009 de FeBt significant lager is dan de FoBt. Met andere woorden, gemeenten doen wat ze zeggen. Desondanks geldt (in 2009) voor 30% van de gemeenten dat zij een gemiddelde FeBt hebben die hun FoBt overschrijdt. Zij doen dus gemiddeld langer over hun betalingsverplichting dan op basis van hun beleid zou mogen worden verwacht. In 2010 was dat percentage gezakt naar 29%. Gelet op het voorgaande kan worden gesteld dat in het betalingsgedrag van gemeenten inderdaad een verschuiving valt waar te nemen in de richting van een kortere betalingstermijn.

10.5. Uitleiding

In de introductie van dit hoofdstuk kwam reeds aan de orde dat het fenomeen van de betalingsoverschrijding, zowel door het bedrijfsleven als de overheid, reeds geruime tijd in de belangstelling staat. Gelet op de financiële gevolgen die daaraan verbonden zijn, is dit ook niet verwonderlijk. Wanneer dan blijkt dat ook delen van de overheid zich niet altijd aan de betalingstermijn houden, roept dit extra weerstand op. De overheid dient het goede voorbeeld te geven, zo is de

algemene gedachte. Uit mijn onderzoek kwam naar voren dat het bij meer dan driekwart van alle gemeenten beleid is om het betalingsgedrag vooral te bepalen op basis van eigen normen: men heeft slechts beperkt aandacht voor de termijnen zoals die door de crediteuren worden gehanteerd. Daar staat tegenover dat zowel in 2009 als in 2010, de formele betalingstermijn alsook de feitelijke betalingstermijn onder de 30 dagen lag. Er kan zelfs worden gesproken van een significante daling van de termijnen en als gevolg daarvan worden rekeningen van gemeenten dus steeds sneller voldaan.

Wat ook het beleid moge zijn, belangrijk is dat mag worden verwacht dat het beleid in alle gevallen door de gemeentelijke overheid feitelijk wordt nageleefd. Hiermee raken we de kern van mijn derde onderzoeksvraag: waardoor werden in 2009 en 2010 betalingsvertragingen bij gemeentelijke overheden in Nederland veroorzaakt?

In algemene zin zijn het vooral de kleine gemeenten die aangeven dat de oorzaak voor vertragingen vooral binnen de muren van hun eigen ambtelijk apparaat moet worden gezocht. Men wijst in deze op het vaak chronische gebrek aan onderlinge afstemming en dan vooral op het feit dat bij budgethouders in de gemeente de naleving van betalingstermijnen kennelijk geen hoge prioriteit heeft. De vraag waar dit gebrek aan belangstelling vandaan komt, lijkt ons een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek. Daarbij kan worden aangesloten bij wat Peel, Wilson en Howorth (2000) stellen: een van de belangrijkste oorzaken van betalingsachterstand is het gebrek aan belangstelling voor het debiteurenbeleid in de meest ruime zin van het woord. Ligt de oorzaak van de betalingsachterstand extern, dan blijkt de factuur daarbij vaak een centrale rol te spelen. Of het nu een onjuiste adressering betreft, antidatering, het hanteren van verkeerde eindbedragen of het ontbreken van relevante betalingsgegevens: steeds weer zorgen deze omstandigheden voor een vertraging in het betalingsverkeer. Bij 91% van alle gemeenten geeft men aan dat de betaling van een factuur vooral

afhankelijk is van de mate waarin de crediteur volgens de gemeente zijn overeenkomst naar behoren is nagekomen. Een subjectief criterium wordt nu gehanteerd als excuus voor een te late betaling.

Uit het onderzoek blijkt dat het probleem van de betalingsachterstanden bij gemeenten niet één maar twee veroorzakers kent. Dat betekent dat oplossingen ook vanuit twee richtingen moeten komen. Voor wat betreft de factuurproblematiek ligt de bal primair bij de crediteuren en toont het onderzoek aan dat een gebrekkige facturering een constante stroom van vertragingen oplevert. Voor de terugdringing van betalingsachterstanden zijn heldere afspraken tussen de gemeenten en hun crediteuren van cruciale betekenis. Daarbij dient men te streven naar uniformiteit en in deze zie ik een taak voor de VNG om middels een blauwdruk aan alle betrokken partijen duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de eisen die gemeenten in Nederland aan een factuur stellen. Van ondernemers mag vervolgens worden verwacht dat zij bij de facturering de nodige zorgvuldigheid betrachten. Dat een substantieel deel van de vertraging door treasurers wordt toegeschreven aan een slechte afstemming tussen de budgethouder(s) en de financiële afdeling is veelzeggend. Voor gemeenten ligt er vooral de taak hun budgethouders ervan te overtuigen dat ook zij verantwoordelijkheid dragen voor de te late betalingen. Het lijkt ons daarom noodzakelijk om de administratieve organisatie bij gemeenten zodanig transparant in te richten dat duidelijk wordt wie precies debet is aan de vertraging en dat de veroorzaker op zijn nalatigheid wordt aangesproken.

Hoofdstuk 11 HET BETALINGSGEDRAG VAN GEMEENTELIJKE BUDGETHOUDERS¹⁰³

11.1. Inleiding

Op 5 oktober 2012 lanceerde de vice-voorzitter van de Europese Commissie, Antonio Tajani, in Rome een voorlichtingscampagne met als doel om alle (toen) 27 lidstaten te bewegen tot een spoedige omzetting van Richtlijn 2011/7/EU (hierna: de Richtlijn) in het nationale recht. De genoemde Richtlijn handelt over de bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties en moet in 2013 binnen de EU hét hulpmiddel worden om (te) late betalingen te bestrijden. De nieuwe regelgeving biedt de crediteur een aantal verschillende instrumenten aan om het laten ontstaan van betalingsachterstanden te ontmoedigen. Om te beginnen mag de crediteur aan een wanbetaler steeds een minimumvergoeding van € 40,- aan incassokosten in rekening brengen. Daarnaast heeft de crediteur het recht om over het uitstaande bedrag een wettelijke rente te berekenen van 8%. Voor overeenkomsten tussen ondernemingen onderling geldt in beginsel een betalingstermijn van maximaal 60 dagen. Betreft het een overeenkomst tussen een onderneming en een overheidsinstantie, dan geldt als uitgangspunt een betalingstermijn van maximaal 30 dagen. De campagne was vooral gericht op het informeren van het MKB over de genoemde rechten die men aan de Richtlijn kan ontlenen en over de wijze waarop deze kunnen worden uitgeoefend. De start van de campagne kreeg in de Nederlandse media geen enkele aandacht.¹⁰⁴ Dat mag opmerkelijk worden genoemd, want op 12 juli 2012 maakte de pers van *Financieel Dagblad* tot *Telegraaf* juist wel ruim baan voor het nieuws dat het betalingsgedrag van Nederlandse gemeenten nog steeds ver onder de maat scoort. Nederlandse gemeenten voldoen 22,5% van hun facturen niet op tijd. (Dun &

¹⁰³ Dit hoofdstuk is gebaseerd op een artikel dat in 2013 is gepubliceerd in nummer 3 van het Tijdschrift voor Openbare Financiën, onder de titel: Betalingsgedrag van gemeentelijke budgethouders, *zo snel mogelijk of niet eerder dan het moet?*

¹⁰⁴ Persbericht, *Faillissementen voorkomen door bestrijding van betalingsachterstanden*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1071_nl.htm

Bradstreet, 2012) De gemiddelde overschrijding van de betalingstermijn is daarbij in een jaar tijd wel van 10 naar 9 dagen gedaald. Bij het onderzoek, dat op verzoek van MKB-Nederland werd uitgevoerd, werden circa 150.000 rekeningen aan gemeenten onder de loep genomen. Waar de onderzoekers geen aandacht aan schonken was de vraag naar de oorzaken van de geconstateerde overschrijdingen. Onderzoek van Grooten informeerde in 2012 juist wél expliciet naar de oorzaken. Uit dit onderzoek, gehouden onder de treasurers van 297 Nederlandse gemeenten, bleek dat betalingsachterstanden bij gemeenten werden veroorzaakt door zowel interne als externe factoren. Bij de interne oorzaken wezen de treasurers vooral naar de gemeentelijke budgethouders: facturen die hen ter accordering worden voorgelegd blijven te lang liggen en vooral daardoor komt de afgesproken betalingstermijn in het gedrang.(Grooten, 2012)

In het voorliggende onderzoek hebben wij ons primair de vraag gesteld waardoor schommelingen in de verwerkingstijden van facturen bij gemeenten teweeg worden gebracht. Aan deze hoofdvraag zijn drie deelvragen gekoppeld:

1. Worden de vertragingen in de betaling bij gemeenten inderdaad veroorzaakt door budgethouders?
2. Bij een bevestigend antwoord is vervolgens de vraag waardoor deze vertraging concreet wordt veroorzaakt?
3. Bij een ontkennend antwoord dient antwoord te komen op de vraag door wie en waardoor deze vertraging, volgens de budgethouders, dan wel wordt veroorzaakt.

Om op deze vragen een antwoord krijgen, hebben de auteurs bij negen verschillende gemeenten evenzoveel budgethouders geïnterviewd.

11.2. Literatuur

In de kern spitst zich de onderhavige problematiek toe op de vraag of bij gemeenten het management van specifieke financiële transacties, in casu het

crediteurenbeheer, wel optimaal functioneert. Bij de beantwoording van deze vraag dient men te bedenken dat financieel beheer op gemeentelijk niveau als ‘optimaal’ wordt aangemerkt wanneer het vooral een risicomijdend karakter draagt. (van Zessen, 1997) Dit laat onverlet dat van de overheid mag worden verwacht dat zij zich aan de vigerende wet- en regelgeving houdt en gemaakte afspraken met haar crediteuren nakomt. Sterker nog: juist van de overheid mag een crediteur verwachten dat deze haar rekeningen op tijd betaalt. Recent onderzoek door Van Lochem (2013) toont echter aan dat de overheid zich juist weinig aantrekt van regels en procedures en met de nodige regelmaat de grenzen van het recht overschrijdt. In gelijke zin oordeelt ook Brenninkmeijer. (2013) Hij constateert dat verschillende overheden hun eigen gang gaan, ook daar waar het de omgang met betalingstermijnen betreft. Steeds meer tendeert de Nederlandse overheid naar een instrumentalisering van het recht. (Foqué en ’t Hart, 1990) Bij het nemen van beslissingen kent de overheid in toenemende mate aan financieel-economische en politieke motieven een zwaarder gewicht toe dan aan juridische overwegingen. Of een overheid zich aan de geldende regelgeving houdt en (daardoor) haar rekeningen op tijd betaalt, heeft onder andere te maken met de cultuur die bij de lagere overheden heerst. De wijze waarop een financieel systeem in de praktijk wordt toegepast, is volgens Goddard (1991) ook afhankelijk van de bedrijfscultuur in de desbetreffende organisatie. Deze relatie wordt door hem aangeduid met de term ‘Budget-related Behaviour’ (BRB). Hij baseerde zich op reeds eerder door Bruns en Waterhouse (1975) gehanteerde gedragsfactoren. Het door Goddard gehanteerde begrip verwijst naar bestuurlijke activiteiten en interacties tussen managers die zich in een zekere frequentie tussen hen voordoen en die verband houden met het systeem van budgettaire controle. Het onderzoek toont een correlatie aan tussen de individuele ervaring van de bedrijfscultuur en de wijze waarop het BRB zich bij een manager manifesteert. Er kan pas sprake zijn van een goed functionerend financieel controlesysteem,

wanneer dit past binnen de cultuur van de organisatie. Ook Flamholtz (1983), Markus en Pfeffer (1983) kwamen in hun onderzoek tot de conclusie dat, zodra een financieel controlesysteem onverenigbaar is met de bedrijfscultuur, het op weerstand zal stuiten en als gevolg daarvan zal mislukken.

Een onderzoek van Williams, Macintosh en Moore (1990) toont aan dat het hierboven besproken BRB ook in de publieke sector geen onbekend verschijnsel is. Bij overheidsinstanties zoals een gemeente is daarnaast sprake van een duidelijke principaal-agent problematiek waarbij de operationele werkzaamheden van financiële controle zijn opgedragen aan een budgethouder (de agent), maar de politieke verantwoordelijkheid voor diens genomen besluiten ligt bij een wethouder (de principaal). Inherent aan de genoemde problematiek is dat de agent in de regel een informatievoorsprong heeft ten opzichte van zijn principaal. Uit onderzoek van Borge, Falch en Tovmo (2007) blijkt dat deze relatie vaak wordt gekenmerkt door een botsing van belangen waarbij de aandacht van de agent vaak uitgaat naar tal van niet-productieve activiteiten, door de onderzoekers aangeduid als 'slack'. Deze budgettaire slack werkt een hoge mate van inefficiëntie in de hand. Om het tij te keren zal de principaal/wethouder het initiatief moeten nemen en een actievere rol moeten spelen in het hele financiële traject. Volgens Falch zou dat kunnen worden bereikt door het stellen van duidelijke doelen en het opleggen van targets. (Falch, 2001)

11.3. Methodologie

Het onderzoek vond plaats tussen september 2012 en januari 2013 waarbij semi-gestructureerde interviews in negen gemeenten zijn afgenomen. De keuze om de interviews bij juist deze gemeenten te houden, werd ingegeven door het feit dat deze gemeenten reeds hadden deelgenomen aan het eerdere onderzoek (Grooten, 2012). Aangezien wij door het vorige onderzoek in contact waren gekomen met diverse treasurers, hebben wij hen opnieuw benaderd met het verzoek om voor

ons een aantal budgethouders te selecteren. Op basis van deze selectie is het contact met de betreffende budgethouders tot stand gekomen. De steekproef heeft zich tot negen gemeenten beperkt aangezien wij constateerden dat de variëteit aan antwoorden op onze vragen op den duur afnam en wij ter beantwoording van de onderzoeksvragen voldoende informatie hadden verzameld. In de voorbereiding op de interviews hebben we de data van de gemeenten uit het eerdere onderzoek van Grooten (2012) geraadpleegd. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar het beleid van de FoBt, de FeBt, het percentage van het totaal aantal facturen dat binnen de FoBt is voldaan en de vraag wie volgens de gemeente vooral verantwoordelijk is voor vertragingen bij het betalen van facturen.

Per onderwerp hanteerden wij één standaard beginvraag, waarna wij, al naar gelang het gegeven antwoord, aanvullende vragen stelden en/of aanwijzingen gaven. (Emans, 2002) Ten eerste wilden we weten hoeveel tijd budgethouders dagelijks kwijt zijn aan het accorderen van aan hen voorgelegde facturen. Hiermee kregen we een indicatie van de mate waarin er door budgethouders (in tijd) aandacht wordt geschonken aan dit onderdeel van hun werk. Tevens hoopten we hiermee een beeld te krijgen van de complexiteit van het accorderen van facturen. De tweede vraag luidde: ‘Wat zorgt er bij uw afdeling voor dat de ene factuur sneller wordt afgehandeld dan de andere factuur?’. Deze open vraag staat in direct verband met de hoofdvraag omdat het antwoord een indicatie geeft voor de oorzaak van de schommelingen. Ook wordt deelvraag 1 hiermee beantwoord, want als verklaring voor de vertraging kan de budgethouder ook een oorzaak noemen die buiten de ambtelijke organisatie ligt. De derde vraag was: ‘Speelt de personele capaciteit een rol bij de vraag of een factuur snel of minder snel wordt afgehandeld’. Daarmee reikten wij zelf één van de mogelijke oorzaken aan en noopte het de budgethouder tot extra reflectie ten aanzien van de verwerkingstijden van facturen. Ten slotte vroegen wij of er bij de desbetreffende gemeente targets waren waaraan de budgethouder zich moest houden bij de

afhandeling van de facturen. Met deze laatste vraag wilden wij verifiëren of er bij de gemeenten reeds rekening werd gehouden met de nieuwe Europese Richtlijn die immers spreekt van een termijn van maximaal 30 dagen waarbinnen een factuur door een gemeente moet zijn betaald.

Alle gesprekken werden opgenomen en daarnaast werden door een van de auteurs aantekeningen gemaakt. Gemiddeld duurde elk interview één uur en elk interview werd in zijn geheel uitgeschreven. Vervolgens werden alle oorzaken op basis van de kernantwoorden gecategoriseerd. Tenslotte is het geheel in een schriftelijke verslaglegging verwerkt. (Cruz, Major, Scapens, 2009)

11.4. Resultaten

Op basis van de negen interviews kunnen meerdere oorzaken worden onderscheiden die ervoor zorgden dat de FoBt wordt overschreden. Concreet gaat het om de volgende tien oorzaken waarbij de volgorde is bepaald door de frequentie waarmee een oorzaak werd genoemd.

11.4.1. De beleidsvrijheid van budgethouders

Wij hebben geconstateerd dat het bij de meeste gemeenten beleid is om budgethouders zelf te laten bepalen wanneer ze de werkzaamheden verrichten die samenhangen met het beoordelen en fiatteren van facturen. De enige randvoorwaarde waarmee de budgethouder dient rekening te houden is dat hij binnen de FoBt blijft. Budgethouders kunnen er in de meeste gevallen voor kiezen om een factuur pas na drie weken te behandelen. In de praktijk blijkt dat de meeste budgethouders één keer per week vijftien minuten tot een half uur bezig zijn met het fiatteren van facturen. Een eenduidig beleid over de tijd die het fiatteren in beslag mag nemen, is in de meeste gevallen niet aanwezig.

11.4.2. Andere prioriteiten

Budgethouders kunnen in hoge mate zelf bepalen waar zij primair hun aandacht op vestigen en zij mogen zelf bepalen waar hun prioriteiten liggen. Daarnaast worden zij weinig tot niet afgerekend op het overschrijden van een betalingstermijn. Mocht blijken dat bij een budgethouder structureel de FoBt wordt overschreden dan zal dit hooguit een agendapunt worden tijdens het eerstvolgende functioneringsgesprek. Indien een factuur te laat wordt betaald en het wordt opgemerkt, moet een budgethouder wel vaak aan zijn directe leidinggevende verantwoording afleggen. Kan de budgethouder zijn keuze om niet binnen de gestelde FoBt de factuur te voldoen beargumenteren, dan is de zaak daarmee afgedaan.

11.4.3. Geleverde prestatie is niet in orde

In dat geval wordt er door gemeenten in de regel helemaal niet betaald. Ook komt het voor dat de geleverde prestatie nog niet is verricht, maar de crediteur de factuur wel al aan de gemeente heeft doen toekomen. De gemeente parkeert een dergelijke factuur dan net zolang totdat de geleverde dienst wel is geleverd.

11.4.4. Factuur voldoet niet aan administratieve eisen

Het kan zijn dat er een onjuist bedrag op de factuur staat of dat de factuur niet is voorzien van een factuurnummer, of de factuur voldoet niet aan de eisen die de gemeente aan een factuur stelt. Ingeval de factuur niet in orde is, stuurt de budgethouder de desbetreffende factuur vaak terug met een bericht over de onjuistheid.

Indien de crediteur op zijn/haar beurt niets van zich laat horen, dan zorgt dit voor een vertraging. In dit verband kan ook worden genoemd dat crediteuren hun factuur vaak ter attentie van de verkeerde budgethouder sturen. In dat geval kan het veel tijd kosten alvorens de factuur bij de juiste budgethouder arriveert.

Blijkt een factuur een of meer omissies te vertonen, dan hoeft dit nog niet automatisch tot een overschrijding van de FoBt te leiden. Dit hangt in hoge mate af van de vraag of de budgethouder bereid is de crediteur op de hoogte te stellen van het geconstateerde probleem. Sommige budgethouders wachten totdat een crediteur contact met hen opneemt, terwijl andere budgethouders zelf contact leggen met de crediteur.

11.4.5. Betalingsbeleid: als het kan of als het moet ?

Zodra een budgethouder zijn fiat heeft gegeven aan een factuur, is het nog maar de vraag op welk moment de gemeente overgaat tot daadwerkelijke betaling van die factuur. Er zijn gemeenten die de factuur meteen betaalbaar stellen zodra deze is voorzien van het fiat van de budgethouder. Er zijn echter ook gemeenten die pas tot betaling van de factuur overgaan nadat de betalingstermijn die de crediteur hanteert (de FoBt), voorbij is. Stel dat het 11 dagen duurt alvorens een budgethouder zijn toestemming geeft tot betaling van een factuur. Met de crediteur is een betalingstermijn afgesproken van maximaal 30 dagen. In dat geval betalen sommige gemeenten reeds na 11 dagen, terwijl andere gemeenten nog 19 dagen wachten met voldoening van deze factuur en pas aan het eind van de betalingstermijn van - in dit geval 30 dagen - tot betaling overgaan. De ene gemeente betaalt dus zo snel als voor hen mogelijk is, terwijl andere gemeenten wachten totdat ze verplicht zijn te betalen omdat de betalingstermijn is verstreken.

11.4.6. De complexiteit van de factuur

Niet alle facturen hebben eenzelfde mate van complexiteit. Dit hangt samen met de aard van de opdracht waarop de factuur betrekking heeft. In de regel gaat het daarbij om hogere bedragen, waarbij in de regel een extra controle wordt toegepast alvorens de factuur betaalbaar wordt gesteld. Complexe facturen

vragen om de bovenstaande redenen meer tijd, waardoor het regelmatig voorkomt dat de FoBt wordt overschreden.

11.4.7. Personele capaciteit

Vanwege het aantal facturen dat moet worden verwerkt kent elke gemeente ‘piektijden’. Zodra daarvan sprake is, zal het langer duren alvorens een factuur wordt gefiatteerd. Dit is vooral een probleem indien bepaalde zaken met betrekking tot een factuur door één bepaalde persoon moeten worden uitgezocht.

11.4.8. Onduidelijkheden omtrent vervanging

Vaak kent een gemeente wel een vervangingsregeling omtrent de vervanging van personeel bij ziekte, vakantie enz., maar treedt die pas na een aantal weken in werking. Deze oorzaak werd niet aangegeven als één van de meest voorkomende oorzaken, maar ze zorgde wel voor vertragingen.

11.4.9. Consensus omtrent de begindatum van de betalingstermijn

Bij deze oorzaak gaat het om de vraag welke datum als ijkpunt geldt om te bepalen of een betaling als ‘niet op tijd’ kan worden aangemerkt. Is dat de op de factuur vermelde factuurdatum of is dat de datum van binnenkomst bij de gemeente ? Dit is soms een oorzaak voor vertraging van hooguit een paar dagen.

11.4.10. Politieke invloed

In sommige gevallen heeft de gemeentelijke politiek ook een zekere mate van invloed op het betalingsbeleid. Soms besluit de gemeenteraad dat een gemeente het goede voorbeeld hoort te geven. Dit is overigens geen oorzaak van te laat betalen! De raad zou ook de keuze kunnen maken pas op het laatste moment een factuur te voldoen.

De genoemde redenen hoeven niet afzonderlijk voor vertraging te zorgen. Vaak is er sprake van een combinatie van meerdere redenen zoals bijvoorbeeld een complexe factuur en de afwezigheid van de eerst verantwoordelijke budgethouder terwijl geen goede vervangingsregeling is afgesproken.

Bovenstaande opsomming maakt duidelijk dat de oorzaken voor de betalingsvertraging zowel bij budgethouders als bij crediteuren liggen maar soms ook bij beiden. In de praktijk blijkt echter dat ‘de gemeente’ in dit verband niet automatisch een synoniem is voor ‘de budgethouder’. Een aantal oorzaken zijn terug te voeren op gemeentelijke keuzes waar de budgethouder als persoon geen enkele invloed op heeft.

In tabel 5 is deze verdeling inzichtelijk gemaakt.

Bij wie ligt welke oorzaak van een schommeling in de verwerkingstijden van facturen?			
Uitsluitend gemeente: niet budgethouder	Uitsluitend gemeente: budgethouder	Gemeente en crediteur	Crediteur
Politieke invloed	De complexiteit van de factuur	Consensus omtrent de begindatum van de betalingstermijn	Geleverde prestatie niet in orde
Personele capaciteit	De beleidsvrijheid van budgethouders		Factuur voldoet niet aan administratieve eisen
Betalingsbeleid: als het kan of als het moet? Onduidelijkheden omtrent vervanging	Andere prioriteiten		

Tabel 6: Oorzaken schommelingen verwerkingstijden

11.5. Conclusie

Hoewel er meerdere oorzaken voor de vertragingen in de betalingen zijn aan te wijzen, mag worden geconcludeerd dat de twee meest voorkomende uitsluitend voor rekening van de budgethouders komen. Daarnaast komen twee van de tien oorzaken voor rekening van de crediteur. Het gaat daarbij op de eerste plaats om de situatie dat de geleverde prestatie van de crediteur niet conform de onderliggende overeenkomst met de gemeente is uitgevoerd. Dat de

budgethouder niet wenst te betalen voor een prestatie die niet, niet goed of niet compleet is geleverd, is een verdedigbaar standpunt. In het tweede geval gaat het erom dat een factuur niet aan de administratieve eisen voldoet die de gemeente daaraan stelt. Ook in deze zijn wij van mening dat de budgethouder geen verwijt kan treffen. Daarbij ligt het wel op de weg van de budgethouder om de crediteur vooraf op de hoogte te stellen van de eisen die een gemeente aan facturen stelt en dat deze eisen niet onredelijk mogen zijn. Op deze plek willen wij er ook op wijzen dat op basis van onze bevindingen het terugdringen van betalingsachterstanden bij gemeenten voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door de grondhouding van de budgethouders ten aanzien van deze problematiek. Zijn zij doordrongen van de noodzaak om facturen zo snel mogelijk te voldoen en tonen zij een ondernemersgerichte attitude? Wanneer deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, is daarmee een belangrijke eerste horde genomen. Missen zij daarentegen de overtuiging dat een tijdige afhandeling van facturen voor ondernemers van levensbelang is, dan zal elke vorm van regelgeving haar doel voorbij schieten.

Deze houding komt vooral naar voren in de situatie waarbij de geleverde prestatie van de crediteur niet conform de onderliggende overeenkomst met de gemeente is uitgevoerd. Wij zagen dat de ene groep van budgethouders dan een proactieve houding aanneemt en vooral het probleem snel wil oplossen, terwijl de andere groep het probleem liet voortduren en een afwachtende houding aannam.

In de praktijk blijkt dat een aantal oorzaken duidelijk terug te voeren is op keuzes waar de budgethouder als persoon geen enkele invloed op heeft. In dit verband wijzen wij op zaken als politiek beleid, personele capaciteit, het betalingsbeleid (als het kan of als het moet?) en onduidelijkheden over de vervangingsregeling van personeel. Daarnaast zijn er echter ook oorzaken waarop de budgethouder op basis van zijn beleidsvrijheid een grote invloed heeft. Oorzaken die samenhangen met de tijd die de budgethouder bereid is te besteden aan de afhandeling van

complexe facturen en de vraag wat exact als de begindatum van de betalingstermijn van een factuur moet worden gezien, kunnen als voorbeeld worden aangemerkt. Deze conclusie wordt ondersteund door het onderzoek van Brenninkmeijer (2013), die constateert dat verschillende overheden allemaal hun eigen gang gaan op (onder andere) het gebied van betalingstermijnen. Bij alle gemeenten die wij hebben onderzocht, is het beleid dat budgethouders zelf mogen bepalen wanneer ze de werkzaamheden verrichten, zolang ze de facturen maar binnen de FoBt afdoen. Daarnaast bleek dat budgethouders vaak andere prioriteiten hebben dan het tijdig voldoen van facturen. Bij de meeste geïnterviewde gemeenten bestaan geen directe sancties voor budgethouders indien een factuur na de formele betalingstermijn betaalbaar wordt gesteld. Zij worden primair beoordeeld op het overschrijden van een budget. Er bestaan wel indirecte sancties: zou blijken dat een budgethouder structureel te laat betaalt zonder dat hij/zij daar een goede reden voor heeft, dan zal dit hooguit een agendapunt worden bij het eerstvolgende functioneringsgesprek.

Slecht betalende gemeenten vormen voor belangenorganisatie MKB-Nederland een haast onuitputtelijke bron van frustratie. Dit onderzoek toont echter aan dat het probleem voor een deel mede wordt veroorzaakt door de eigen achterban. Een verbetering van de factureringsdiscipline bij MKB'ers zal de betalingen door gemeenten ongetwijfeld in een hogere versnelling zetten. Wanneer MKB-Nederland haar leden zou kunnen mobiliseren om actief mee te werken aan een meer professioneel factureringsgedrag, zouden zij daarmee zelf een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de betalingsachterstanden. Daarnaast moet de overheid zich realiseren dat de huidige economische situatie meer van haar eist dan enkel het tot stand brengen van nog meer regelgeving. Betalingsachterstanden kunnen naar ons oordeel niet worden teruggedrongen door weer een Europese Richtlijn, maar wel door het ontwikkelen van een

collectief besef dat een tijdige betaling van facturen geen gunst is, maar een must. Wellicht dat de VNG, als tegenhanger van MKB-Nederland, in dit verband het nodige zendingswerk zou kunnen verrichten door haar leden te doordringen van de noodzaak niet alleen tijdig, maar vooral zo snel mogelijk te betalen.

Hoofdstuk 12 REMEDIES TEGEN WANBETALENDE GEMEENTEN¹⁰⁵

12.1. Inleiding

Zoals reeds in hoofdstuk 10 aangegeven, leverde het tweede onderzoek naar de oorzaken van betalingsachterstanden bij Nederlandse gemeenten, een dusdanige hoeveelheid data op, dat ik genoodzaakt was de resultaten over twee verschillende artikelen te verdelen. Nadat in het vorige hoofdstuk antwoord is gegeven op de vraag waardoor betalingsachterstanden bij gemeenten in Nederland worden veroorzaakt en of het betaalgedrag in 2010 is gewijzigd ten opzichte van 2009, handelt dit hoofdstuk over de vraag welke betekenis de Richtlijnen hebben gehad voor het tot stand brengen van een beter betalingsgedrag, mede gelet op andere incassomiddelen die crediteuren ter beschikking staan.

In de discussie rondom het al dan niet hanteren van de mogelijkheden van Richtlijn 2000/35 duikt steeds weer als verklaring op dat crediteuren afzien van de inzet, omdat men bang is de debiteur als klant te verliezen. Ook in de evaluatie van Richtlijn 2000/35 kwam naar voren dat crediteuren het gebruik van de handelsrente schuwden omdat men, vooral wanneer het ging om kleinere bedragen, bang was de debiteur te bruuskeren. (Albert, J. et al, 2006) Opmerkelijk is dat ondanks de intensiteit waarmee dit motief wordt gehanteerd, nooit eerder onderzoek is gedaan naar de validiteit van deze verklaring. In dit onderzoek is deze vraag gesteld en daarbij tevens in een bredere context geplaatst en is aan respondenten ook gevraagd wat zij een passend incassomiddel jegens hen achten zodra zij een factuur niet op tijd hebben voldaan. Niet enkel kwam de vraag naar voren of crediteuren gemeenten met de toepassing van handelsrente confronteerden maar ook of de gemeenten vervolgens tot betaling van die

¹⁰⁵ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een artikel dat in maart 2013 is gepubliceerd in het *ControllersMagazine*, onder de titel: "Wanbetalende gemeentes informeel benaderen".

handelsrente overgingen. In dit kader kwam ook de vraag aan de orde of ambtenaren, die belast zijn met de betaling van die facturen, wel op de hoogte zijn van de mogelijkheden die Richtlijn 2000/35 aan crediteuren biedt? Het is immers heel goed denkbaar dat een gebrek aan kennis, ambtenaren ervan weerhoudt om de in rekening gebrachte rente te voldoen.

12.2. Eerder onderzoek

Op 16 juli 2012 liet MKB-Nederland weten dat tussen mei 2011 en mei 2012 slechts 77,5% van de Nederlandse gemeenten hun rekeningen op tijd had voldaan. In de genoemde periode was de gemiddelde betalingstermijn gedaald van 10 naar 9 dagen. MKB-Nederland sprak van een ‘stagnatie’, de beloofde verbetering bij de overheid blijft vooralsnog uit. Ondanks de teleurstellende resultaten was MKB-Nederland optimistisch over de toekomst. Men put hoop uit het feit dat er nieuwe wetgeving op stapel staat, op basis waarvan overheden voor elke rekening die zij niet binnen 30 dagen voldoen, een boete van € 40,- moeten betalen plus 8% aan handelsrente verschuldigd is. Maar is de ondernemersorganisatie niet veel te snel tevreden? Wat doet MKB Nederland aan de oplossing van wanbetaling door de overheid? Bij de MKB Servicedesk kan de ondernemer wel lezen hoe hij er in zijn algemeenheid voor kan zorgen dat zijn facturen worden betaald. Maar onderzoek naar de wijze waarop in deze het beste met een gemeente kan worden gecommuniceerd, ontbreekt.

Bij mijn onderzoek naar de oorzaken van betalingsachterstanden bij alle Nederlandse gemeenten in de periode 2009 en 2010, werden 3,9 miljoen facturen betrokken waarbij het steeds ging om transacties tussen externe partijen die aan gemeenten goederen en/of diensten leverden. (Grooten, 2012) In samenhang met dit onderzoek werd daarbij aan respondenten ook de vraag gesteld welke incasso-instrumenten een crediteur het beste kan inzetten om een betaling die niet binnen de gestelde termijn is voldaan, betaald te krijgen. Uit het onderzoek van Vogel

bleek dat er door crediteuren een groot aantal divergente incassomethoden wordt gehanteerd en dat elk van deze methoden bij debiteuren een totaal verschillende reactie kan oproepen. (Vogel, 2001) Voorts bleek ook uit het reeds eerder genoemde Europees evaluatierapport dat debiteuren geheel divers oordelen over de verschillende incassomethoden die door crediteuren worden ingezet.

12.3. Methodologie

Een Nederlands onderzoek richt zich op alle gemeenten in Nederland. De omvang van de doelgroep is daarmee in beginsel een gegeven, maar onder invloed van herindelingen verandert deze bijna jaarlijks. In het algemeen gaat het daarbij steeds om een afname van het aantal gemeenten. In eerste aanleg heb ik alle 418 gemeenten telefonisch benaderd met het verzoek aan het onderzoek deel te nemen. De correspondentie verliep in beginsel steeds via de treasurer. Vijf gemeenten lieten zonder nadere toelichting meteen weten geen medewerking te zullen verlenen. De resterende 409 gemeenten waren in beginsel bereid medewerking te verlenen. De gemeenten die wel deelnamen, ontvingen een vragenlijst met 12 vragen, waarvan 8 meerkeuzevragen waren en 4 open vragen. Uiteindelijk ontving ik van 297 gemeenten daadwerkelijk een antwoord op onze vragen (respons van 71,1%). Het onderzoek kende een respons van meer dan 95% per gestelde vraag.

12.4. Angst voor defection

Al in 1994 toonde Amerikaans onderzoek aan dat de overschrijding van betalingstermijnen, in het bijzonder bij het MKB, kan leiden tot een verhoogde kans op een faillissement. (Turetsky & McEwen, 2001) Wanneer crediteuren van mening zijn dat een goed debiteurenbeleid niet tot hun core business behoort, zal

dit de kans op een faillissement nog doen toenemen.(Dodge, Fullerton & Robbins, 1994)

In 1998 besloot Groot-Brittannië bij een betalingsachterstand aan de desbetreffende debiteur een vast rentepercentage in rekening te brengen. Een jaar na de invoering bleek dat Britse MKB'ers nauwelijks van deze mogelijkheid gebruikmaken: in nog geen 4% van alle gevallen werd daadwerkelijk rente in rekening gebracht. De terughoudendheid van crediteuren hing samen met de vrees dat de relatie met de betreffende debiteur zwaar onder druk zou komen te staan wanneer men de mogelijkheid om rente in rekening zou brengen, ook daadwerkelijk zou benutten. Voor 30% van alle respondenten was deze overweging van doorslaggevende betekenis om van deze mogelijkheid af te zien. (Peel, Wilson & Howorth, 2000) De angst om klanten te verliezen is derhalve één van de belangrijkste redenen waarom Richtlijn 2000/35, speciaal bedoeld om het aantal betalingsachterstanden te reduceren, tot mislukken gedoemd is.(Grooten, 2006) Vergelijkbaar met de Late Payment Act krijgen handelscrediteuren op basis van deze Richtlijn immers ook de mogelijkheid om rente in rekening te brengen zodra de betaaltermijn is verstreken. Uit de in 2007 gehouden evaluatie van Richtlijn 2000/35 blijkt dat de daarin genoemde doelstelling niet is gehaald, wat mede kwam vanwege de vrees voor een verstoorde relatie met de debiteuren.

12.5. Bekendheid met Richtlijn 2000/35

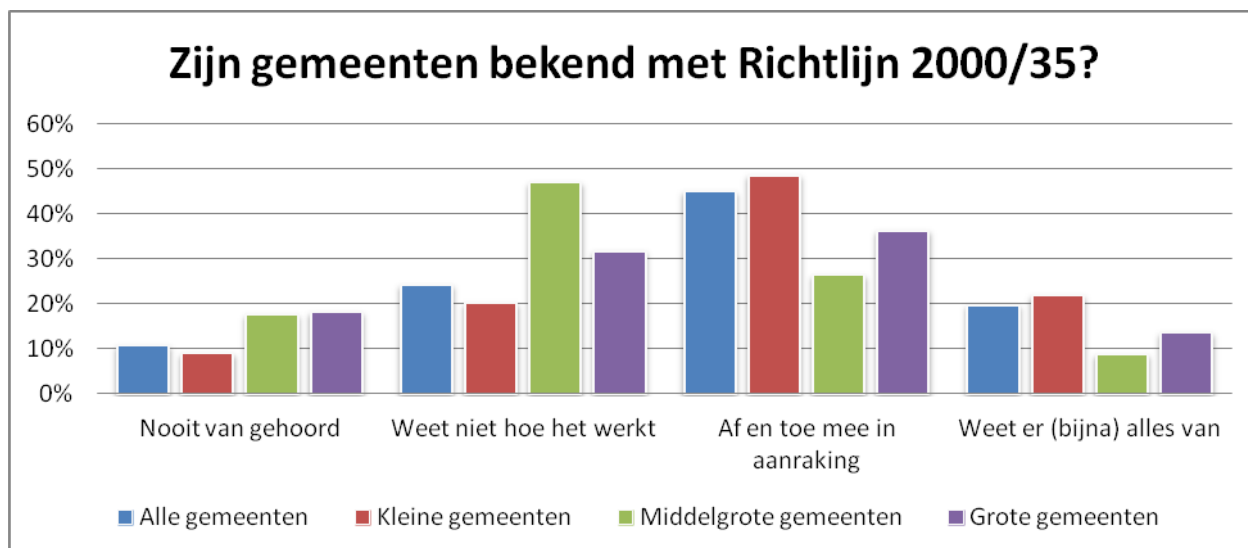
Sinds 8 augustus 2000 is Richtlijn 2000/35 van kracht met als doel betalingsachterstanden bij handelstransacties (waartoe ook betalingen aan de overheid worden gerekend) terug te dringen. De Richtlijn maakt het voor crediteuren mogelijk om achterstallige betalingen te pareren met een hoger rentetarief. In 2007 bracht een evaluatie van de Richtlijn aan het licht dat deze niet aan de verwachtingen beantwoordde.¹⁰⁶ Op grond van het voorgaande heb ik

¹⁰⁶ SEC (2009) 315 & 316.

onderzocht in hoeverre de bepalingen uit die Richtlijn door ondernemers worden gehanteerd om gemeenten tot een snellere betaling aan te zetten. Daarnaast wilde ik weten in welke mate deze inzet van invloed was op de relatie tussen de gemeente en de desbetreffende crediteur.

12.6. Hanteren crediteuren Richtlijn 2000/35 ?

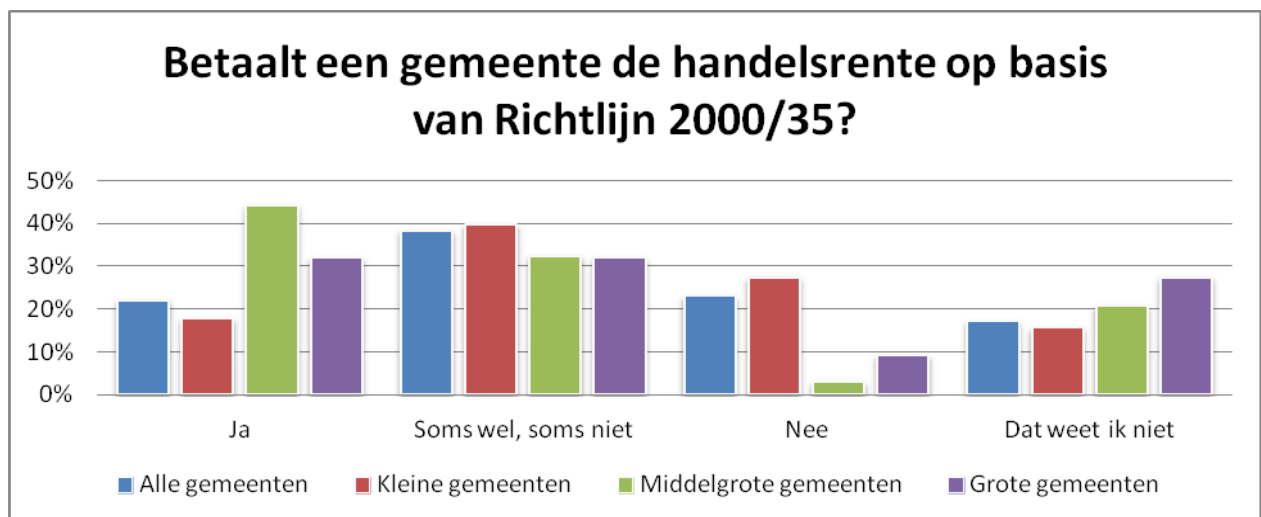
Allereerst heb ik onderzocht hoeveel facturen door de gemeenten niet binnen de zgn. FoBt werden voldaan.¹⁰⁷ In de periode 2009-2010 ging het daarbij om een jaarlijks gemiddelde van 1,4 miljoen facturen. Dit aantal heb ik vergeleken met het jaarlijkse gemiddeld aantal facturen van 2009-2010, waarbij handelsrente in rekening is gebracht. Hieruit bleek dat de mogelijkheden van de Richtlijn in 0,8% van de gevallen door crediteuren zijn toegepast. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten vervolgens omgaan met de Richtlijn, vond ik het daarbij ook noodzakelijk om te weten in hoeverre ambtenaren überhaupt bekend zijn met deze regelgeving. In grafiek 5 is de mate van bekendheid in beeld gebracht en daarbij heb ik de gemeenten naar grootte ingedeeld.



Grafiek 5: bekendheid met Richtlijn 2000/35

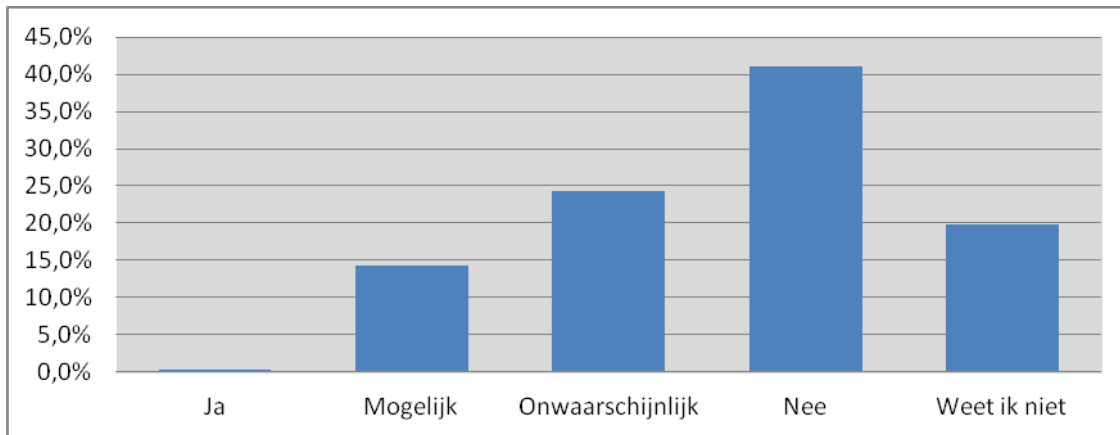
¹⁰⁷ Met de term "Formele Betalingstermijn (FoBt)" wordt in dit onderzoek de tijd bedoeld die (uitgedrukt in dagen) de gemeente als beleid hanteert bij het voldoen van haar betalingsverplichtingen. Van deze termijn moet worden onderscheiden de Feitelijke Betalingstermijn. Dit is de tijd (in dagen) die de gemeente daadwerkelijk heeft gebruikt om de betaling te voldoen.

Wat bovenstaande grafiek laat zien is dat er bij de kleine gemeenten schijnbaar meer kennis voorhanden is dan bij de middelgrote en grote gemeenten. Bij de grote gemeenten laat de helft weten nog nooit van de Richtlijn te hebben gehoord of in ieder geval niet te weten hoe die werkt. Worden gemeenten geconfronteerd met crediteuren die de Richtlijn hanteren en in lijn daarmee handelsrente in rekening brengen, dan is nog maar de vraag of die ook wel wordt voldaan. Grafiek 6 laat zien hoe gemeenten daarmee omgaan.



Grafiek 6: naleving van de Richtlijn 2000/35

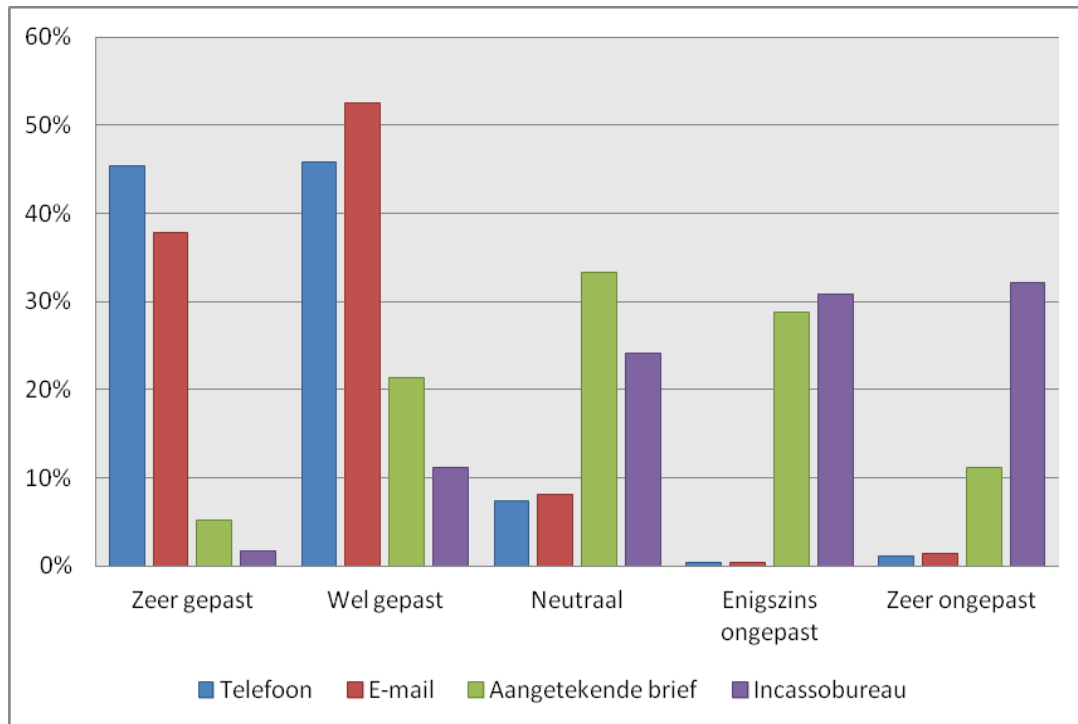
Ik informeerde ook of het hanteren van de mogelijkheden die de Richtlijn biedt, tot een beëindiging van de relatie tussen de gemeente en de desbetreffende crediteur zou kunnen leiden. Een verschijnsel dat in de literatuur wordt aangeduid met ‘defection’. (Grönroos, 1994) In grafiek 7 zijn de antwoorden weergegeven.



Grafiek 7: Kans op defection

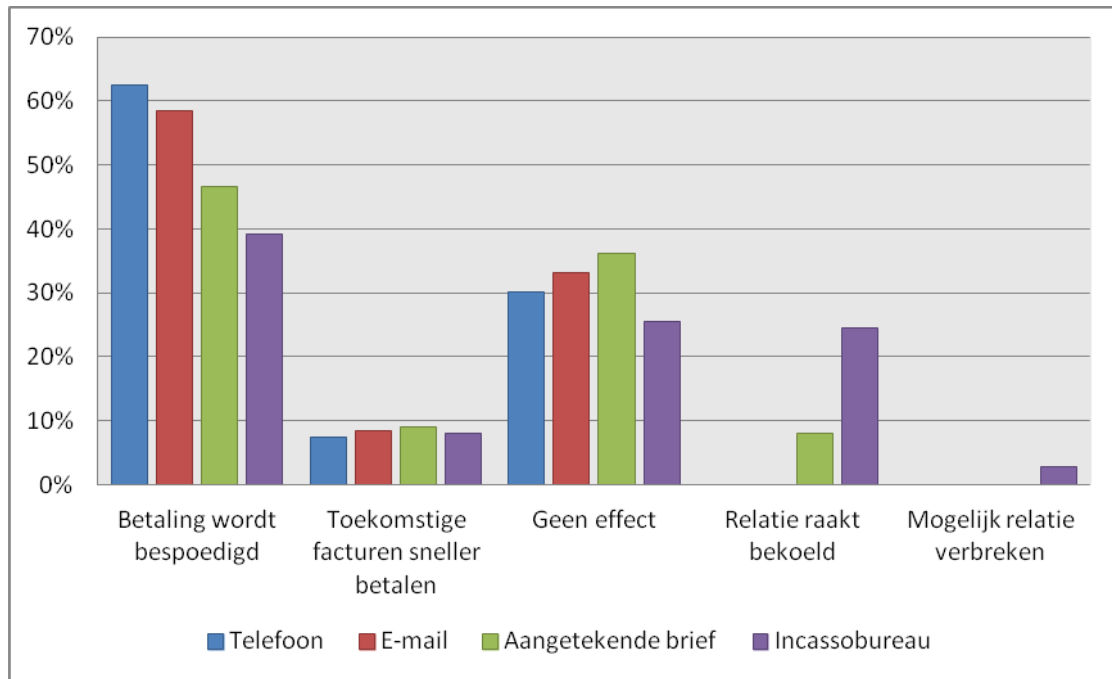
12.7. Hoe denken gemeenten over de inzet van incassomiddelen ?

Om een antwoord te kunnen geven op de laatste onderzoeksvraag van deze studie, heb ik de respondenten een aantal verschillende incasso-instrumenten ter beoordeling voorgelegd en hen gevraagd de gepastheid van het genoemde middel te beoordelen. Als eerst optie gaf ik aan dat een crediteur telefonisch contact zoekt met de gemeente. Een e-mail gaf ik als tweede optie en het versturen van een aangetekende brief heb ik ook als mogelijkheid genoemd. De laatste mogelijkheid die ik ter beoordeling aanreikte, was het in de arm nemen van een incassobureau of deurwaarder. In onderstaande grafiek heb ik de beoordelingen met betrekking tot de genoemde incasso-instrumenten in beeld gebracht.



Grafiek 8: Meningen van gemeenten over incassomiddelen

De aangereikte mogelijkheden werden vervolgens onderzocht op hun effectiviteit. Daarbij heb ik een aantal concrete gevolgen opgesomd die de inzet van elk van de genoemde incassomiddelen zou kunnen hebben. Respondenten werden gevraagd aan te geven of een specifieke inzet de betaling nu en in de toekomst zou bespoedigen of mogelijk helemaal geen effect zal hebben. Ook werd geïnformeerd naar de gevolgen die de afzonderlijke incassomiddelen hebben op de relatie: raakt die bekoeld of wordt die zelfs helemaal verbroken? In grafiek 8 zijn de antwoorden in beeld gebracht.



Grafiek 9: Effectiviteit van incassomiddelen

12.8. Nieuwe regelgeving

Het hierboven uitgevoerde onderzoek had betrekking op de jaren 2009 en 2010. Inmiddels heeft de eerder genoemde Richtlijn 2000/35 een opvolger gekregen in de vorm van Richtlijn 2011/7 die ook tot doel heeft betalingsachterstanden bij handelstransacties tegen te gaan. De nieuwe Richtlijn schrijft onder meer voor dat, uiterlijk op 16 maart 2013, alle ondernemingen en overheidsinstanties binnen Europa eenzelfde maximum betaaltermijn moeten hanteren. Met dat doel zullen in Nederland de artikelen 90 en 119a van boek 6 van het BW ingrijpend wijzigen¹⁰⁸.

De nieuwe regeling gaat uit van een betalingstermijn van in beginsel 30 dagen voor alle overheidsinstanties. Voor ondernemingen onder elkaar gaat evenwel een maximale termijn van 60 dagen gelden. Het blijft voor partijen mogelijk van deze termijnen af te wijken maar deze afwijking dient dan wel expliciet te zijn

¹⁰⁸ Stb. 2012, 647 en Stb. 2013, 9

vastgelegd in een overeenkomst. Voor de praktijk niet onbelangrijk is dat een langere termijn niet in algemene voorwaarden kan worden opgenomen. De mogelijkheid om af te wijken van de wettelijk termijn wordt ook beperkt door de eis dat de nieuwe termijn niet “kennelijk onbillijk” jegens de schuldeiser mag zijn. Of een termijn “kennelijk onbillijk” is hangt van diverse factoren af en vooral van de vraag of de schuldeiser objectieve redenen heeft om van de termijn af te wijken.

De wijziging biedt daarnaast aan schuldeisers de mogelijkheid een vergoeding van € 40,- in rekening te brengen zodra het op de factuur genoemde bedrag niet binnen de gestelde betalingstermijn is voldaan. Het gaat daarbij om een minimumvergoeding voor onder meer de door de schuldeiser gemaakte administratiekosten. Kan een schuldeiser aantonen dat hij meer kosten heeft gemaakt dan komen ook deze voor vergoeding in aanmerking. Het is voor partijen niet mogelijk contractueel een lagere vergoeding overeen te komen; een hogere vergoeding behoort wel tot de mogelijkheden.

12.9. Uitleiding

De crediteur die kiest voor de minst formele benadering kan bij Nederlandse gemeenten rekenen op de meeste sympathie. Telefonisch contact of een e-mail heeft bij gemeenten een hoog gehalte aan gepastheid en werkt in de meeste gevallen de bespoediging van de betaling in de hand. Een aangetekende brief of de inzet van een incassobureau wordt meestal niet op prijs gesteld, maar deze middelen zijn vaak wel effectief. Het onderzoek toonde voorts aan dat de kans, dat door de inzet van deze incasso-instrumenten de relatie bekoeld zal raken, te verwaarlozen klein is.

Is er sprake van wanbetaling door een gemeente, dan maakt het bedrijfsleven in slechts 0,8% gebruik van de mogelijkheid die de Richtlijn biedt. Het is dus niet overdreven om te stellen dat het in rekening brengen van handelsrente bij

gemeenten tot de uitzonderingen behoort. Naar de reden voor deze terughoudendheid kan ik slechts gissen: is het bij de crediteuren de onbekendheid met de regeling, ziet men op tegen het administratieve meerwerk, of is men bevreesd voor een aantasting van de relatie? Het zou natuurlijk ook kunnen liggen aan het feit dat de ondernemer die handelsrente in rekening brengt, in bijna een kwart van alle gemeenten er rekening mee moet houden dat deze niet zal worden voldaan. Het in rekening brengen van handelsrente betekent echter niet dat daardoor de relatie tussen de crediteur en de desbetreffende gemeente per definitie gevaar loopt: dit bleek slechts bij 0,3% van alle gemeenten het geval te zijn.

Het onderzoek toonde aan dat 35% van de gemeenten onbekend is met Richtlijn 2000/35. Een mogelijke verklaring kan zijn dat het bedrijfsleven van haar kant ook geen gebruik maakt van de Richtlijn. Enige investering in bijscholing van de financiële afdeling van gemeenten lijkt in ieder geval wel op zijn plek. Of nieuwe regelgeving een tijdige betaling door gemeenten zal bespoedigen, is nog maar de vraag. Volgens mij zet meer aandacht voor debiteurenbeleid en een keuze van het juiste incassomiddel, meer zoden aan de financiële dijk.

DEEL IV

De opzet van dit proefschrift is om de Europese regelgeving van Richtlijn 2000/35 en Richtlijn 2011/7 nader te bestuderen, waarbij de nadruk ligt op de vraag of de Richtlijnen wel geschikte incassomiddelen vormen ter bestrijding van betalingsachterstanden bij handelstransacties in het algemeen en bij gemeenten in het bijzonder. De genoemde materie heb ik daarbij niet enkel vanuit een juridisch perspectief benaderd maar ik heb ook gedragswetenschappelijke, psychologische en economische gezichtspunten erbij betrokken.

Hoofdstuk 13

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

13.1. De totstandkoming

Ter beantwoording van de hoofdvraag heb ik bij mijn eerste deelvraag allereerst het traject onderzocht dat heeft geleid tot de totstandkoming van de genoemde regelgeving. Toen in 1992 het probleem van de betalingsachterstanden bij handelstransacties voor het eerst op de Europese agenda verscheen, liet de Europese Commissie aanvankelijk weten niets te zien in wetgeving om corrigerend op te treden. De Commissie zag het toen vooral als een taak van het bedrijfsleven zelf om hun eigen (betalings)gedrag aan te passen. Wel was de Commissie van mening dat er voor de overheid- en de privésector verschillende oplossingen zouden moeten komen en deed de Commissie enkele aanbevelingen ten aanzien van de te hanteren betalingstermijnen. In 1994 liet het Europees Parlement in haar Resolutie met de naam “Geïntegreerd Programma” aan de Commissie weten dat het Parlement het op prijs zou stellen wanneer de Commissie actief beleid zou voeren ter beëindiging van betalingsachterstanden bij handelstransacties (zie Hoofdstuk 4). In het daaropvolgende jaar kwam de Commissie met een Aanbeveling. Deze kwam er inhoudelijk slechts op neer dat de lidstaten werd gevraagd zelf regelgeving te ontwikkelen. Twee jaar later bleek echter dat de Aanbeveling de lidstaten onvoldoende had aangespoord om zelf in actie te komen. Daarop nam de Europese Commissie het besluit dat er verdergaande maatregelen noodzakelijk waren. Deze maatregelen hebben hun neerslag gekregen in Richtlijn 2000/35 die in 2002 in Nederland werd geïmplementeerd. In 2006 vond er een evaluatie plaats waaruit bleek dat Richtlijn 2000/35 in de toenmalige Europese lidstaten niet aan de doelstellingen beantwoordde. Deze conclusie, aangevuld met diverse andere vormen van feedback, vormde in 2009 voor de Commissie de aanleiding om een wijziging van de Richtlijn voor te stellen. Deze leidde uiteindelijk tot Richtlijn 2011/7.

Qua strekking vormen de twee Richtlijnen een voorbeeld van de toenemende greep van het Europees recht op de privaatrechtelijke aspecten van de economische verhoudingen tussen organisaties onderling. De Europese wetgever dicteert via de Richtlijnen nadrukkelijk één van de kaders waarmee partijen bij handelstransacties rekening dienen te houden. Beide Richtlijnen geven een demarcatie van de toegestane betalingstermijnen: bij transacties tussen ondernemingen geldt in beginsel een maximale betalingstermijn van 60 dagen maar betreft het transacties waarbij de overheid als partij is betrokken dan is de maximale betalingstermijn 30 dagen. De Richtlijnen formuleren daarnaast ook de sancties die op overtreding staan: de crediteur heeft de mogelijkheid om een fors bedrag aan handelsrente te eisen en mag daarnaast minimaal € 40,- aan invorderingskosten in rekening brengen.

Qua karakter laten zowel Richtlijn 2000/35 als Richtlijn 2011/7 een divergerend beeld zien. Tot het jaar 2000 gold in het kader van een incassoprocedure de debiteur per definitie als de zwakkere partij en was hij het die steeds bescherming behoeft. De Europese Richtlijnen van ná 2000 gaan daarentegen uit van de tegenovergestelde hypothese: nu wordt de crediteur als de zwakkere partij gezien en verdient deze daarom te worden beschermd tegen de economisch sterker geachte debiteur.

13.2. De geschiktheid vanuit theoretisch perspectief

Bij de beantwoording van mijn tweede deelvraag heb ik aan de orde gesteld of mag worden aangenomen dat de nieuwe regeling inderdaad tot een beperking van betalingsachterstanden bij handelstransacties zou leiden. Alvorens hierop antwoord te geven heb ik eerst het hele aanbod aan incassomiddelen gerangschikt op basis van twee variabelen. Aan de ene kant heb ik gekeken of het incassomiddel een preventief of repressief karakter heeft. Aan de andere kant was de vraag of het bij het incassomiddel om een gerechtelijke of buitengerechtelijke

benadering ging. Deze benadering heeft geleid tot een nog niet eerder in de literatuur genoemde categorisering. De door mij geïntroduceerde categorieën kunnen worden aangewend om structuur aan te brengen in het geheel van verschillende incassomiddelen. Daarmee kan in de incassopraktijk worden voorkomen dat bepaalde instrumenten op het verkeerde moment worden ingezet en kan het keuzeproces van de incassant worden geoptimaliseerd. Vanuit wetenschappelijk oogpunt betekent de classificering dat voor de bestudering van de afzonderlijke incassomiddelen de overeenkomsten en de verschillen voor het eerst compleet in beeld zijn gebracht.

De in de Richtlijnen genoemde mogelijkheden zijn daarna op hun doeltreffendheid onderzocht. Mijn veronderstelling was dat de Richtlijn niet aan de verwachtingen kon voldoen. In verschillende disciplines vond ik argumenten die aangaven dat mijn veronderstelling juist was en aan het succes van de Richtlijn op theoretische gronden reeds sterk kon worden getwijfeld.

Vanuit de juridische hoek wordt onder meer de vraag gesteld of bij het overtreden van een betalingstermijn, het in rekening brengen van een hoge handelsrente wel een voldoende prikkel is om daarmee het gedrag van de debiteur blijvend te veranderen. Daarbij speelt tevens dat de crediteur door de regeling in een voor hem ongemakkelijke dubbele rol wordt geplaatst: hij is zowel schuldeiser als ook “boetegever”. Volgens mij wordt debiteurenbeleid in een veel hogere mate bepaald door beslismodellen die buiten het juridisch speelveld liggen. In hoofdstuk 5 zijn deze uitvoerig beschreven.

Zo legt de marketing steeds meer nadruk op het behouden van een goede klantrelatie. Door het in rekening brengen van handelsrente, die toch het karakter heeft van een boete, bestaat de vrees dat die klantrelatie ernstig onder druk komt te staan.

De cognitieve psychologie wijst daarnaast op het feit dat voor crediteuren het besluit om een incassomiddel te hanteren, niet altijd een rationele keuze is. Tot een afweging van alle beschikbare alternatieven komt het maar zelden. In de regel kiest men voor dat middel dat het eerst voor handen is en dat hoeft dus niet per definitie het beste middel te zijn. Diverse biases kunnen daarbij voor een verstoring van een afgewogen keuze zorgen. Zo zal een crediteur, die niet beschikt over betrouwbare cijfermatige gegevens, onder invloed van “availability heuristics” mogelijk tot een onjuiste keuze komen. Daarnaast kan de bias “representativeness” ervoor zorgen dat bij crediteuren de beeldvorming aangaande het betalingsgedrag van een bepaalde debiteur, vooral wordt bepaald door wat als stereotype wordt gezien voor een bepaalde debiteur. Dit stemt vaak niet overeen met de werkelijkheid. Tenslotte kan anchoring ertoe leiden dat een crediteur zijn mening over een debiteur, te sterk laat afhangen van zijn ervaringen met deze debiteur in het verleden. Voor de genoemde begrippen verwijs ik naar paragraaf 5.3.2. van hoofdstuk 5.

Ook in de transactiekostentheorie zijn aanwijzingen te vinden die het succes van het nieuwe incassomiddel onzeker maken. Het overschrijden van betalingstermijnen sluit aan bij de gedachte dat voor dit gedrag eigenbelang en opportunisme richtinggevend zijn. Opportunistisch gedrag gedijt vooral goed in een relatie waarin tussen partijen een hoge mate van afhankelijkheid bestaat en er sprake is van asymmetric commitment. Alhoewel dit in de praktijk een veelvoorkomend verschijnsel is, is hier bij de totstandkoming van de Richtlijn onvoldoende rekening mee gehouden. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de Europese commissie bij herhaling voor een uiterste betalingstermijn van 30 dagen heeft gepleit maar deze termijn nergens in een Richtlijn dwingendrechtelijk is vastgelegd.

Op basis van het voorgaande vind ik het onbegrijpelijk dat art. 3 lid 5 Richtlijn 2011/7 lidstaten oproept ervoor te zorgen dat de betalingstermijn niet meer bedraagt dan 60 dagen. Dat is het dubbel aantal dagen dat de Commissie oorspronkelijk voor ogen had. In het genoemde artikel wordt daarnaast ook ruimte gemaakt voor een nog langere termijn, zolang er maar geen sprake is van “kennelijke onbillijkheid jegens de schuldeiser”. De gemaakte keuzes zijn eens te meer onbegrijpelijk wanneer men deze plaatst tegenover de beleidsmatige randvoorwaarden zoals deze door de Commissie zijn vastgelegd in COM (94)435 van 28 oktober 1994 en door mij zijn besproken in paragraaf 4.2 van hoofdstuk 4. Het gevolg is dat grote ondernemers ruimte krijgen om vanuit hun opportunistische instelling kleine leveranciers te confronteren met betalingstermijnen die diametraal staan ten opzichte van de bedoeling van de Europese Richtlijnen. Strikt formeel staan er in juridisch opzicht dan wel twee gelijke partijen tegenover elkaar maar van enige economische gelijkheid kan in dit geval geen sprake zijn. Ten tijde van de totstandkoming van de Richtlijnen ontbrak het de EU kennelijk aan de politieke wil om efficiënte regelgeving te ontwikkelen. Waartoe dit kan leiden heb ik benoemd in de paragraaf over de maatschappelijke relevantie. Hier wees ik op de gang van zaken bij DE Master Blenders in november 2013 waarbij het koffie- en theebedrijf aan haar leveranciers liet weten in de toekomst te gaan werken met betalingstermijnen van 180 en 200 dagen. (Piersma, 2013) Meer recentelijk heeft ook de Hema bekend gemaakt dat zij de facturen van de leveranciers pas na 120 dagen zal betalen. Deze voorbeelden maken duidelijk dat het dictaat van de contractsvrijheid wel past in het vrije markt denken maar in combinatie met het economische machtsverschil tussen contractpartijen, de werking van de Richtlijnen feitelijk tot nul kan reduceren. In hoofdstuk 2 gaf ik reeds aan dat ik van mening ben dat het handelen van DE Master Blenders c.s. een duidelijke schending van art. 102 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) en art. 24 van de

Mededingingswet (Mw) betekent. Hier is sprake van misbruik van een economische machtspositie (EMP). Alhoewel deze bepalingen geen expliciete rechtvaardigingsclausules bevatten heeft het Hof van Justitie in diverse uitspraken bevestigd dat misbruik van een EMP enkel kan bestaan bij het ontbreken van een objectieve rechtvaardiging. Evenals van der Vijver heb ook ik geen jurisprudentie bij het Hof van Justitie gevonden waarbij voor het hanteren van een EMP een objectieve rechtvaardiging werd erkend. Ik betwijfel of er voor het hanteren van exorbitante betalingstermijnen c.q. het eenzijdig wijzigen van betalingstermijnen, objectieve rechtvaardigingen zullen worden gevonden die het Hof kunnen overtuigen. Voor het hanteren van een misbruikssituatie kan er naar mijn oordeel nimmer een rechtvaardiging bestaan. Voor overheden schept Richtlijn 2011/7 overigens beduidend minder mogelijkheden om de betalingstermijnen tot in het oneindige op te rekken: art. 4 lid 4 zet de limiet voor de overheid dwingend op maximaal 60 dagen en dat uitsluitend in twee limitatief genoemde situaties. In paragraaf 8.5.5. zijn deze nader besproken.

Tenslotte heb ik er ook op gewezen dat in de relatie tussen debiteur en crediteur standaard sprake is van een vergaande vorm van informatie-asymmetrie. Vooral bij de totstandkoming van overeenkomsten beschikken partijen standaard vooraf niet over dezelfde informatie, met name niet over de financiële mogelijkheden van de debiteur. In dit verband heb ik in paragraaf 5.4.2. een link gelegd met het leerstuk van de adverse selection. Het gevolg hiervan is dat partijen over en weer rekening moeten houden met het feit dat de werkelijke kredietwaardigheid van de wederpartij pas blijkt nadat de overeenkomst is gesloten. Om deze onzekerheid beheersbaar te houden, zouden crediteuren kunnen besluiten hun betalingscondities aan te scherpen door bijvoorbeeld het in rekening brengen van interest of het hanteren van kortere betalingstermijnen. Voor debiteuren zou, met name dit laatste, een onevenredige verkorting van de krediettermijn kunnen

betekenen waardoor mogelijke betalingsproblemen in een stroomversnelling raken.

Gezien bovenstaande theoretische argumenten staat het voor mij vast dat ter bestrijding van betalingsachterstanden, de in de Europese Richtlijnen 2000/35 en 2011/7 genoemde incasso-instrumenten zullen falen en dat niet enkel op basis van de hierboven vermelde argumenten uit de genoemde disciplines. Ik wil hier nog een eigen overweging aan toevoegen.

Bij de herziening van Richtlijn 2000/35 is ervoor gekozen de handelsrente verder te verhogen tot minimaal 8% bovenop de handelsrente die door de ECB is vastgesteld. Daarnaast kwam er een regeling die moest voorzien in de vergoeding van administratiekosten. Aanvankelijk was het de bedoeling dat bij het bepalen van deze vergoeding, de hoogte van de uitstaande vordering als uitgangspunt zou dienen. Uit de door mij bestudeerde stukken heb ik niet kunnen afleiden waarom deze aanpak bij de implementatie van Richtlijn 2011/7 niet is toegepast. Bij het Nederlands model mag in beginsel slechts één forfaitair bedrag van € 40,00 in rekening worden gebracht. Volgens mij zal daar echter nauwelijks gebruik van worden gemaakt omdat met het opeisen van dit bedrag een averechtse werking zal uitgaan. Gaat het om een (in verhouding) gering bedrag dat niet binnen de gestelde betalingstermijn is voldaan, dan is het mijn overtuiging dat debiteuren op grote schaal zullen klagen bij de crediteuren vanwege de wanverhouding tussen de € 40,00 en het bedrag dat nog niet is voldaan. Gaat het om een vordering van substantiële omvang dan zal een bedrag van € 40,- voor een debiteur daarentegen geen enkele prikkel vormen zijn rekening op tijd te voldoen. De facto zal deze aanpak alleen maar leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten bij de crediteur en zal het zijn relatie met de debiteur niet ten goede komen. Dat de Nederlandse wetgever niet heeft gekozen voor een percentage van de uitstaande vordering, mag worden gezien als een opmerkelijke keuze want in situaties waarbij de overheid als crediteur optreedt, opteert de

wetgever wel voor dit scenario. Zo moet een ondernemer die zijn Omzetbelasting niet op tijd voldoet, ex art. 20 juncto 67c AWR, rekening houden met een verhoging van 2% van het niet betaalde bedrag. Deze boete is minimaal € 50,- en maximaal € 4920,-. Bij het incasseren van een Mulderboete krijgt een wanbetaler met een haast identiek beleid te maken. Wegens het niet stoppen voor een rood licht, zal een verkeersboete van € 270,- bij niet tijdige betaling eerst worden verhoogd met 48% en daarna zelfs met 194% van het oorspronkelijke bedrag ! Wanneer het de overheid zelf is die als crediteur met wanbetalers te maken krijgt, is de wetgever duidelijk minder terughoudend met het aanreiken van vergaande incassomaatregelen dan in situaties waarin zij juridische incassovooraarden schept voor een andere partij.

13.3. Geschiktheid vanuit empirisch perspectief

Bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag ging ik op zoek naar de oorzaak van de betalingsachterstanden bij Nederlandse gemeenten. De resultaten die dit onderzoek opleverde, lieten zien dat de betalingsachterstanden bij gemeenten vooral door de gemeentelijke organisatie worden veroorzaakt en slechts voor een gering deel te wijten zijn aan de betreffende crediteur. Vooral de kleinere gemeenten noemden dit als de belangrijkste oorzaak. De persoon die daarbij het meest verantwoordelijk werd geacht voor de betalingsachterstand, bleek de budgethouder te zijn. De afhandeling van de facturen wordt vertraagd doordat volgens de budgethouder het gefactureerde bedrag onjuist is óf, (als de factuur wel klopt) interne procedures voor het afgeven van een fiat te veel tijd vergen. Als externe oorzaak worden vooral diverse gebreken aan de opmaak van een factuur genoemd, alsmede de omstandigheid dat de crediteur zijn verplichtingen jegens de debiteur (nog) niet naar behoren is nagekomen.

Het valt op dat de treasurers van gemeenten kennelijk een duidelijk beeld hebben van de oorzaken van de vertragingen in de betaling en daarbij ook de personen

kunnen benoemen die daar primair verantwoordelijk voor zijn: de budgethouders. In de door mij gehouden interviews met een aantal budgethouders kwam naar voren dat een tijdige betaling van facturen bij hen niet steeds een hoge prioriteit kent. Bovendien blijft het niet in acht nemen van de afgesproken betalingstermijn voor de meeste budgethouders zonder (disciplinaire) gevolgen.

Bij mijn laatste onderzoeksvraag trachtte ik antwoord te krijgen op de vraag of in de jaren 2009 en 2010 de Europese regelgeving heeft bijgedragen aan een beter betalingsgedrag van gemeentelijke overheden en zo ja, in welk opzicht. Daarbij heb ik rekening gehouden met het hele scala aan incassomiddelen zoals dit in mijn eerder genoemd overzicht voorkomt. Uit het onderzoek bleek dat in 2009 en 2010 crediteuren bij gemeenten die hun facturen niet binnen de gestelde termijn voldeden, in slechts 0,8% de mogelijkheden van de Richtlijn hanteerden. Dit rechtvaardigt in mijn ogen de conclusie dat de bijdrage van de Europese regelgeving aan het verkleinen van betalingsachterstanden valt te verwaarlozen. Aangezien noch door de KvK's, noch door het MKB of andere belangenbehartigers van ondernemers, door middel van een gerichte campagne ruchtbaarheid is gegeven aan de mogelijkheden die de Richtlijn biedt, zou men hier kunnen concluderen dat de geringe inzet van de Richtlijn een gevolg is van een tekort aan voorlichting en informatie. Behalve door een gebrek aan voldoende informatie, wordt de werking eveneens gefrustreerd door de aanwezigheid van een hardnekkige assumptie: de vrees dat de inzet van incassomiddelen in het algemeen de relatie tussen de crediteur en zijn debiteur per definitie ernstig zal beschadigen, aangeduid met de term "defection". Mijn onderzoek bij Nederlandse gemeenten toont echter aan dat een correct gebruik van de juiste incassomiddelen wel kan leiden tot een aanzienlijke vermindering van betalingsachterstanden, maar niet noodzakelijkerwijs het einde van de zakelijke relatie hoeft te betekenen.

Ondanks de jaarlijks terugkerende ratings van het MKB over het betaalgedrag van gemeentelijke overheden (zie hoofdstuk 8), concludeer ik dat ondernemers die een actief debiteurenbeleid voeren, bij de gemeentelijke overheid op het nodige begrip kunnen rekenen en niet onnodig lang op hun geld hoeven te wachten.

Het voorgaande rechtvaardigt de conclusie dat de Richtlijn in de praktijk niet geschikt is gebleken om betalingsachterstanden bij gemeenten te laten afnemen en dat dit mogelijk slechts anders zal worden zodra het bedrijfsleven en de overheid investeren in voorlichting en er nader onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen actief incassobeleid en defection bij andere overheden dan gemeenten. Dat dit tot op heden niet is gebeurd valt mogelijk te verklaren door het feit dat, met name de overheid, geen belang bij had om kritisch naar haar eigen betalingsgedrag te kijken. Mede onder invloed van de recente economische crisis is daar verandering in gekomen en is het besef gegroeid dat in het betalingsgedrag van de overheden verandering moet komen.

Het bedrijfsleven op haar beurt heeft nog steeds moeite met erkenning van het feit dat een goed debiteurenbeleid een wezenlijke voorwaarde vormt voor goed ondernemerschap. Een constatering die het gebrek aan aandacht en voorlichting van de kant van het MKB mogelijk kan verklaren. Daar waar voor enige jaren nog voorlichting werd gegeven door de Kamers van Koophandel over dit onderwerp, is in het huidige landschap daar geen geld meer voor en rekent de Kamer van Koophandel het niet meer tot zijn taak om hier een constructieve bijdrage aan te leveren. Het zijn dan vooral de kleinere ondernemers die de dupe worden van dit gebrek aan voorlichting omdat zij niet over de financiële middelen beschikken de relevante kennis in te kopen.

Hoofdstuk 14

BEPERKINGEN, WENKEN VOOR NADER ONDERZOEK EN AANBEVELINGEN

14.1. Beperkingen en wenken voor nader onderzoek

De hierna genoemde beperkingen hebben uitsluitend betrekking op het empirische deel zoals beschreven in deel 3 van mijn onderzoek. Beperkingen ten aanzien van het theoretisch deel heb ik niet aangetroffen.

Ten tijde van mijn onderzoek telde Nederland 418 gemeenten. Van dit aantal vulden er 297 de enquête in. Dat mijn sample als representatief kan gelden heb ik uiteengezet in hoofdstuk 10 en daarbij kwam ik tot de conclusie dat er geen aanleiding bestaat aan te nemen dat er een significante afwijking bestaat tussen de deelnemende gemeenten en zij die niet deelnamen.

Zoals het onderzoek aantoont wordt een deel van de betalingsachterstanden bij gemeenten veroorzaakt door de karakteristieken van het ambtelijk apparaat. Ik denk daarbij specifiek aan de hiërarchische wijze van fiattering, het gebrek aan onderlinge afstemming tussen verschillende budgethouders en het feit dat personen/ambtenaren individueel niet worden afgerekend op het te laat voldoen van facturen waar zij verantwoordelijk voor zijn. Mijn verwachting is dat deze organisatorische eigenschappen ook van invloed zijn op het betalingsgedrag van andere overheden zoals departementen, provincies en waterschappen daar deze immers te maken hebben met dezelfde wetgeving en onderhevig zijn aan een vergelijkbare interne structuur.

Bij mijn onderzoek was er ook sprake van een geografische beperking omdat er geen rekening is gehouden met de topografische ligging van de onderzochte gemeenten. Er is dus niet onderzocht of het betaalgedrag van bijvoorbeeld noordelijke gemeenten significant verschilt met dat van gemeenten in zuiden van het land. Er is wel degelijk aanleiding om hier rekening mee te houden. Uit een onderzoek van Intrum Justitia, de zogenaamde European Payment Index, blijkt

dat er een verband bestaat tussen betaalgedrag en topografische ligging. De genoemde Index laat al jaren achtereen een beeld zien waarbij het betaalgedrag van landen in het zuiden van Europa aanzienlijk slechter is dan dat van Scandinavische landen.

De resultaten van het empirische deel van mijn onderzoek hebben enkel betrekking op de overschrijding van betalingstermijnen door gemeenten richting commerciële bedrijven. De resultaten zijn daarom in beginsel niet geschikt ter verklaring van betalingsachterstanden tussen bedrijven onderling. Allereerst is de vigerende wetgeving bij handelstransacties tussen bedrijven aan de ene kant en die tussen bedrijven en overheden aan de andere kant, verschillend. Op grond van art. 6:119a lid 5 BW moeten bij B-to-B transacties rekeningen binnen een termijn van 60 dagen zijn betaald. Een langere termijn is ook mogelijk maar die kan alleen worden gehanteerd wanneer deze is opgenomen in een overeenkomst en die verlengde termijn niet kennelijk onredelijk is jegens de crediteur. Is een overheidsinstantie debiteur, dan is de maximale termijn beperkt tot 30 dagen en is voor een langere termijn in beginsel geen ruimte. Naast dit formeel juridische onderscheid verschilt ook de positie van een crediteur al naar gelang er sprake is van een B-to-B situatie of een situatie waarbij een overheid als debiteur is betrokken. In het eerste geval zal een crediteur er steeds rekening mee moeten houden dat een factuur nooit zal worden voldaan, bijvoorbeeld als gevolg van het faillissement van zijn debiteur. Een dergelijke vrees is overbodig wanneer de debiteur een Nederlandse gemeente betreft. Mocht een gemeente in deconfiture geraken dan kan zij een zogenoemde art. 12-status krijgen en ontvangt zij extra geld uit het Gemeentefonds. Rekeningen worden dan wellicht te laat betaald maar ze blijven in ieder geval niet onbetaald. Een argument dat overigens ook voor andere overheden geldt.

Alhoewel de resultaten zoals gemeld in beginsel niet generaliseerbaar zijn in de richting van het bedrijfsleven, is hier toch enige nuancering op zijn plaats. Voor

zover het commerciële bedrijven betreft die dezelfde bureaucratische kenmerken vertonen als de onderzochte overheden, verwacht ik dat ook daar dezelfde mechanismen een rol zullen spelen bij de keuze een factuur al dan niet binnen de gestelde termijn te betalen. Bij commerciële, niet bureaucratische bedrijven, zullen deze belemmeringen naar mijn oordeel geen rol van betekenis spelen.

De laatste restrictie die ik wil noemen is dat het onderzoek betrekking heeft op een bepaalde periode in het verleden en dat de data daardoor inmiddels minimaal vier jaar oud zijn. Het onderzoek had daarnaast uitsluitend betrekking op het betaalgedrag van gemeentelijke overheden, andere overheidsinstanties zoals provincies, waterschappen en departementen zijn niet onderzocht.

In het voorjaar van 2014 is ook door de Nationale Ombudsman een onderzoek verricht naar het betaalgedrag van overheden en daarbij zijn naast 193 gemeenten ook alle departementen onderzocht.¹⁰⁹ De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat, ook vier jaar na het door mij gehouden empirisch onderzoek, de belangrijkste interne oorzaken voor betalingsachterstanden bij gemeenten nog steeds samenhangen met het gedrag van de budgethouders. Zij geven vaak onvoldoende prioriteit aan een tijdige fiattering of, zodra er meerdere budgethouders bij het proces van accordering betrokken zijn, ontbreekt het aan een goede afstemming. Naast interne oorzaken zijn er ook externe oorzaken. De belangrijkste twee externe oorzaken komen voort uit een verschil van mening tussen crediteur en debiteur aangaande de geleverde prestatie en fouten in de facturering door de crediteur.

De wenken voor nader onderzoek heb ik verdeeld op basis van hun herkomst: deels komen zij voort uit de empirie, deels vinden zij hun grondslag in de door mij bestudeerde theorie.

¹⁰⁹ Grotendeels gebaseerd op de door mij gehanteerde vragenlijst

Bij mijn empirisch onderzoek heb ik de Nederlandse gemeenten als collectief onderzocht zonder rekening te houden met regionale verschillen. Dit zou aanleiding kunnen zijn om in de toekomst te komen tot een onderzoek dat het gemeentelijk betalingsgedrag meer vanuit een regionaal perspectief belicht. Zulk een onderzoek zou nog kunnen worden uitgebreid door het betalingsgedrag van gemeenten in een internationaal perspectief te plaatsen en dan met name richting die gemeenten van landen waar Nederlandse ondernemers in kwantitatieve zin het meest mee te maken hebben, zoals Duitsland en Groot-Brittannië. Voor Nederlandse ondernemers die met deze buitenlandse gemeenten zaken doen, is het dan mogelijk om inzicht krijgen in het betalingsgedrag van deze overheden. Daarnaast zou zo'n vergelijkend onderzoek inzicht kunnen geven in de oorzaken van het betaalgedrag van deze buitenlandse gemeenten: is dit vergelijkbaar met de Nederlandse situatie of zijn er significante verschillen waarneembaar?

In hoofdstuk 11 kwam aan de orde dat ook de cultuur binnen een gemeentelijke organisatie en de persoonlijke betrokkenheid bij het debiteurenbeleid van een budgethouder en/of treasurer van wezenlijke invloed kan zijn op het betalingsgedrag van de gemeente die hij/zij vertegenwoordigt. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn voor de noodzaak tot nader onderzoek naar de invloed hiervan of mogelijk ook de aanleiding vormen voor een congres of studiedagen bedoeld voor budgethouders.

In het theoretisch deel heb ik gewezen op het feit dat de relatie tussen debiteur en crediteur mede wordt beheerst door informatie-asymmetrie. Over het bestaan van deze vorm van ongelijke informatie bestaat er in de literatuur consensus, wat echter ontbreekt is onderzoek dat antwoord geeft op de vraag hoe asymmetrische informatie kan worden verminderd.

In hoofdstuk 5 wordt aangegeven dat een crediteur vaak van een actief incassobeleid afziet, omdat hij bang is voor defection. Mocht het bij de debiteur om een Nederlandse gemeente gaan, dan heeft het onderzoek aangetoond dat

deze vrees van crediteuren volstrekt ongegrond is. Of die vrees voor defection ook in B-to-B relaties overdreven is, zou onderwerp kunnen zijn van nieuw onderzoek.

14.2. Aanbevelingen

Het empirische deel van mijn onderzoek toont aan dat de introductie van extra Europese regelgeving, bedoeld om betalingsachterstanden bij handelstransacties te verminderen, met betrekking tot het betaalgedrag van Nederlandse gemeenten, geen succes is geworden. Rest de vraag langs welke weg de oplossing van het probleem dan wel zou moeten worden gezocht ?

In 1992 stelde de Europese Commissie dat wetgeving niet dé oplossing was om een einde te maken aan de betalingsachterstanden. In 2014 heeft dit standpunt nog steeds zijn geldigheid behouden want bij de problematiek van de betalingsachterstanden gaat het om een probleem met een duidelijk multidisciplinair karakter en dat kan niet via een mono-disciplinaire aanpak worden opgelost. Juridische instrumenten kunnen enkel als flankerend beleid worden ingezet. De enkele hantering van juridische instrumenten levert geen verkorting van betalingstermijnen op wanneer daarbij niet tevens het gedrag van de crediteur wordt aangepast. In de opvatting van Williamson (1993) zouden contracten niet alleen de verplichtingen van de crediteur in extenso moeten bevatten maar zou ook de gehele incassoprocedure standaard een plek in de overeenkomst moeten krijgen (zie hoofdstuk 5). Met het expliciet benoemen van de te volgen procedure, is echter in mijn ogen slechts een eerste stap gezet. De crediteur moet beseffen dat de incassoprocedure reeds een aanvang neemt met het versturen van zijn factuur. Daar waar Williamson enkel aandacht heeft voor de buitengerechtelijke incassomiddelen van repressieve aard, ben ik van opvatting dat de buitengerechtelijke incassomiddelen van preventieve aard, met name de factuur, veel meer aandacht zouden moeten krijgen (zie hoofdstuk 1). Daarbij

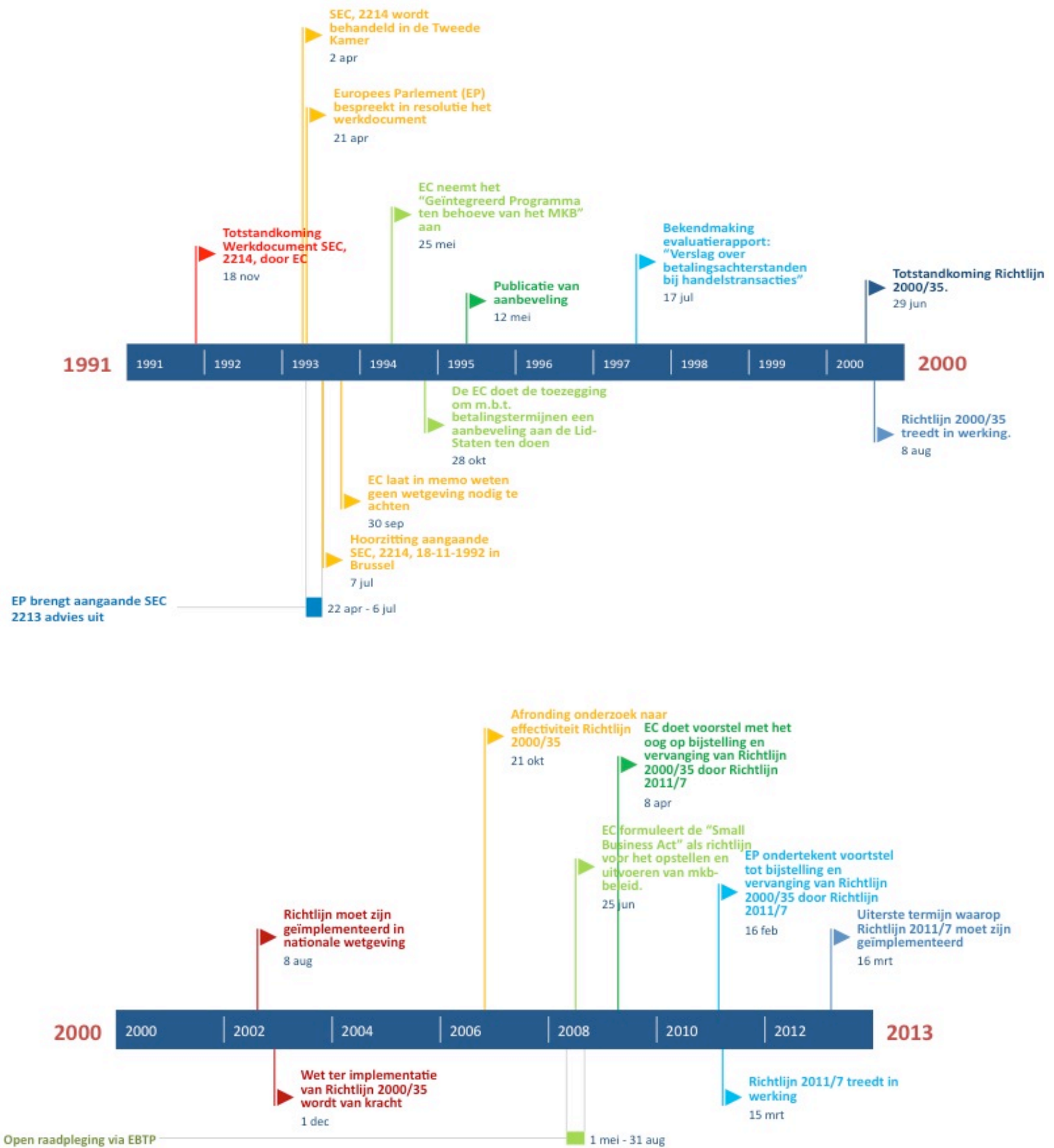
moet de factuur primair voldoen aan de eisen die de debiteur daaraan stelt en moet de crediteur zich bewust zijn van het feit dat hij de factuur zo snel mogelijk aan zijn debiteur dient te versturen. Daarmee geeft de crediteur al vanaf het eerste moment een duidelijk signaal af richting zijn debiteur dat de betaling zijn aandacht heeft. Daarnaast kan een strikt debiteurenbeleid voorkomen dat er bij de crediteur cashflow problemen ontstaan. Voor de meeste crediteuren geldt immers dat zij ook de hoedanigheid van debiteur hebben. Blijft een tijdige betaling uit, dan dient de crediteur op de uitstaande betaling conform de afgesproken procedure te reageren. Het onderzoek onder de Nederlandse gemeenten heeft aangetoond dat een telefonische benadering van de debiteur dan de voorkeur geniet en het meeste rendement oplevert. Mocht een gesprek toch niet het gewenste resultaat opleveren dan is het zaak de debiteur vervolgens schriftelijk te benaderen. In dat laatste geval kan dan ook de heffing van handelsrente en op grond van art. 6:96 lid 4 BW het vorderen van het forfaitaire bedrag van € 40,- aan incassokosten worden overwogen. Zoals ik in hoofdstuk 7 reeds liet weten, ligt de inzet van dit laatste incassomiddel nogal gevoelig. Niet alleen schijnt het bij veel ondernemers een nog onbekend fenomeen te zijn maar ook zij die wel bekend zijn met de mogelijkheid, passen deze om uiteenlopende redenen slechts zeer sporadisch toe.

Het zou goed zijn wanneer belangenorganisaties van ondernemers meer aandacht zouden schenken aan boven genoemde materie en niet als vanzelfsprekend aan zouden nemen dat iedereen die ondernemer is, ook per definitie weet op welke wijze er moet worden gefactureerd en hoe er vorm moet worden gegeven aan een goed debiteurenbeleid. Mogelijk dat ook het onderwijs, daar waar het opleidingen in “Ondernemerschap” aanbiedt, dit onderwerp meer prominent op het lesprogramma zou kunnen plaatsen.

Nu ook de Nationale Ombudsman zich sterk maakt voor onderzoek op het onderhavige terrein, lijkt het mij wenselijk om het aanleveren van data aangaande

het betalingsgedrag van gemeenten en andere overheden, als een verplichting in de wet op te nemen. Het vrijwillige karakter wordt daardoor aan het onderzoek ontnomen en het zou kunnen gaan gelden als een jaarlijks terugkerende verplichting om transparantie te betrachten ten aanzien van zowel de door de overheid gehanteerde formele als de feitelijke betalingstermijnen.

BIJLAGE I



BIJLAGE II

Enquêtevragen

Betalingsgedrag van gemeenten in Nederland

1.

Voor welke gemeente vult u de enquête in ? (Deze informatie wordt uitsluitend gebruikt voor de eigen administratieve verwerking).

--

In dit onderzoek worden twee definities gehanteerd m.b.t. de termijn van betalen:

Met de “formele betalingstermijn” wordt de tijd bedoeld (uitgedrukt in dagen) die in de relatie tussen een gemeente en een crediteur als beleid wordt gehanteerd bij de voldoening van de tussen hen overeengekomen betalingsverplichtingen. Met de “feitelijke betalingstermijn” wordt in dit onderzoek bedoeld: de tijd die het daadwerkelijk heeft geduurd alvorens een betaling door de gemeente is voldaan.

2.

Wat is in uw gemeente het beleid met betrekking tot de formele betalingstermijn die wordt gehanteerd ten aanzien van de betaling van facturen ?

☐ Wij hanteren daarbij uitsluitend onze eigen formele betalingstermijn.

☐ Wij houden ons steeds aan de betalingstermijn die onze crediteur ons voorschrijft.

3.

Als een betaling NIET binnen de formele betalingstermijn wordt voldaan, welke omstandigheid is daar dan in overwegende mate debet aan ?

☐ Dat hangt af van de relatie die de gemeente met de betreffende crediteur onderhoudt.

☐ Dat wordt bepaald door de mate waarin een crediteur als bedrijf economisch belangrijk is voor een gemeente.

☐ Dat hangt af van de hoogte van het betreffende factuurbedrag.

☐ De noodzaak om te komen tot kostenspreiding

☐ Anders, namelijk:

--

4.

Mocht u naar aanleiding van de vragen 1 tot en met 3 op- of aanmerkingen hebben, dan kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

--

5.

Hoeveel dagen bedroeg de in 2009 de formele betalingstermijn van uw gemeente ?

--

6.

Hoeveel dagen bedroeg de in 2010 de formele betalingstermijn van uw gemeente ?

--

7.

Hoeveel dagen bedroeg de in 2009 de feitelijke betalingstermijn van uw gemeente ?

--

8.

Hoeveel dagen bedroeg de in 2010 de feitelijke betalingstermijn van uw gemeente ?

--

9.

Wat is bij benadering het totaal aantal facturen dat door uw gemeente in 2009 is betaald ?

--

10.

Wat is bij benadering het totaal aantal facturen dat door uw gemeente in 2010 is betaald ?

--

11.

Welk percentage van het totaal aantal facturen in 2009 is binnen de gestelde formele betalingstermijn betaald ?

12.

Welk percentage van het totaal aantal facturen in 2010 is binnen de gestelde formele betalingstermijn betaald ?

13.

Mocht u naar aanleiding van de vragen 5 tot en met 12 op- of aanmerkingen hebben, dan kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

14.

Bent u bekend met de regelgeving die het een crediteur mogelijk maakt handelsrente in rekening te brengen wanneer zijn debiteur niet binnen de formele betalingstermijn betaalt ?

☐ Nee, daar heb ik nog nooit van gehoord.

☐ Daar heb ik wel eens van gehoord, maar hoe het werkt weet ik niet.

☐ Ja, dat is mij bekend en af en toe kom ik er mee in aanraking.

☐ Ja, daar weten wij bij de afdeling financiën (bijna) alles van.

15.

Hoe vaak wordt u maandelijks in uw functie geconfronteerd met een betalingsherinnering waarbij uw crediteur handelsrente in rekening bracht omdat de factuur door uw gemeente niet binnen de formele betalingstermijn was voldaan.

16.

Wanneer een crediteur aan u handelsrente in rekening brengt (of zou brengen), betaalt uw gemeente die dan ook ?

☐ Ja, die betaalt de gemeente dan.

☐ Soms wel, soms niet.

☐ Nee, die betaalt de gemeente zeker niet.

0 Dat weet ik niet.

17.

Wanneer een crediteur aan uw gemeente handelsrente in rekening brengt, of zou brengen, zou dit dan een reden zijn om in de toekomst de relatie met deze crediteur te verbreken ?

0 Ja, dat gebeurt ook in het merendeel van de gevallen.

0 Mogelijk dat dit zou gebeuren.

0 Dat acht ik hoogst onwaarschijnlijk.

0 Nee, dat is voor ons geen reden om de relatie te verbreken.

0 Dat weet ik niet.

18.

Mocht u naar aanleiding van de vragen 13 tot en met 17 nog op- of aanmerkingen hebben, dan kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

--

19.

Wanneer een betaling niet binnen de gestelde formele betalingstermijn heeft plaatsgevonden, bij wie ligt dan volgens u in de meeste gevallen de oorzaak van die vertraging ?

0 Uitsluitend bij de gemeentelijke organisatie.

0 Vooral binnen de gemeentelijke organisatie en voor een deel bij de crediteur.

0 In gelijke delen bij de gemeentelijke organisatie en de crediteur.

0 Vooral bij de crediteur en voor een deel bij de gemeentelijke organisatie.

0 Uitsluitend bij de crediteur.

20.

Geeft u bij de volgende stellingen aan in welke mate zij van toepassing zijn bij uw gemeente, waarbij

1 staat voor “Nooit”,

2 staat voor “Zelden”,

3 betekent “Wel eens”,

4. staat voor “Vaak”,

5. staat voor “Heel vaak”.

Omcirkelt u het cijfer dat bij het antwoord past.

Een factuur wordt pas betaald nadat de crediteur een eerste herinnering heeft toe gestuurd

1. 2. 3. 4. 5.

Betalingsachterstanden worden veroorzaakt door onduidelijke procedures bij onze gemeente.

1. 2. 3. 4. 5.

Wanneer een factuur niet binnen de gestelde krediettermijn wordt voldaan, is de hoge werkdruk op onze afdeling daar de oorzaak van.

1. 2. 3. 4. 5.

Facturen worden niet binnen de gestelde krediettermijn betaald omdat daar geen sanctie op staat.

1. 2. 3. 4. 5.

Blijven facturen regelmatig liggen, dan komt dat vaak door een gebrek aan onderlinge afstemming tussen de verschillende budgethouders.

1. 2. 3. 4. 5.

Het trage accorderingsgedrag van de budgethouders draagt ertoe bij dat facturen niet altijd op tijd worden betaald.

1. 2. 3. 4. 5.

Het feit dat andere financiële zaken een hogere prioriteit hebben, maakt dat er regelmatig facturen te lang blijven liggen.

1. 2. 3. 4. 5.

Expliciete aanwijzingen vanuit de politiek veroorzaken regelmatig dat facturen niet binnen de gestelde termijn worden betaald.

1. 2. 3. 4. 5.

21.

Geeft u bij de volgende stellingen aan in welke mate zij van toepassing zijn bij uw gemeente, daarbij

- 1 staat voor “Nooit”,
- 2 staat voor “Zelden”,
- 3 betekent “Wel eens”,
- 4. staat voor “Vaak”,
- 5. staat voor “Heel vaak”.

Een crediteur van de gemeente moet er rekening mee houden dat zijn factuur niet binnen de formele betalingstermijn zal worden voldaan wanneer.....

De gemeente van oordeel is dat de crediteur zijn verplichtingen niet naar behoren is nagekomen.

- | | | | | |
|----|----|----|----|----|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|----|----|----|----|----|

De crediteur, nadat de werkzaamheden zijn voltooid, zich meer dan 90 dagen de tijd neemt om de factuur te versturen.

- | | | | | |
|----|----|----|----|----|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|----|----|----|----|----|

De factuur niet is voorzien van een juiste adressering.

- | | | | | |
|----|----|----|----|----|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|----|----|----|----|----|

De crediteur de factuur heeft voorzien van een antidatering.

- | | | | | |
|----|----|----|----|----|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|----|----|----|----|----|

De bedragen op de factuur niet kloppen.

- | | | | | |
|----|----|----|----|----|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|----|----|----|----|----|

Op de factuur een of meer relevante betalingsgegevens ontbreken.

- | | | | | |
|----|----|----|----|----|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
|----|----|----|----|----|

22.

Mocht u naar aanleiding van de vragen 19 tot en met 21 nog op- of aanmerkingen hebben, dan kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

--

23.

Hoe gepast acht u de inzet van onderstaande instrumenten wanneer een crediteur uw gemeente wenst aan te spreken op het uitblijven van een betaling ?

daarbij

- 1 staat voor “zeer ongepast”,
- 2 staat voor “enigszins ongepast”,
- 3 betekent “neutraal”,
4. staat voor “wel gepast”,
5. staat voor “zeer gepast”.

Telefonisch contact zoeken met de financiële afdeling van de gemeente.

1. 2. 3. 4. 5.

Het versturen van een e-mail aan de financiële afdeling van de gemeente.

1. 2. 3. 4. 5.

Het sturen van een aangetekende brief aan de financiële afdeling van de gemeente.

1. 2. 3. 4. 5.

Het in de arm nemen van een incassobureau of deurwaarder.

1. 2. 3. 4. 5.

24.

Wanneer een crediteur telefonisch contact zoekt met de financiële afdeling i.v.m. een uitstaande vordering, waarmee moet de crediteur dan van de kant van de gemeente vooral rekening houden ?

- 0 Dan zal dit de betreffende betaling bespoedigen.
- 0 Dan is het aannemelijk dat de gemeente in de toekomst eerder de facturen zal betalen.
- 0 Dat heeft geen enkele invloed op het betalingsgedrag van de gemeente.

- 0 Dan zal de relatie tussen de gemeente en de crediteur daardoor bekoeld raken.
- 0 Dan moet de crediteur er rekening mee houden dat de gemeente op termijn de relatie zal verbreken.

25.

Wanneer een crediteur een E-mail verstuurt aan de financiële afdeling i.v.m. een uitstaande vordering, waarmee moet die crediteur dan van de kant van de gemeente vooral rekening houden ?

- 0 Dan zal dit de betreffende betaling bespoedigen.
- 0 Dan is het aannemelijk dat de gemeente in de toekomst eerder de facturen zal betalen.
- 0 Dat heeft geen enkele invloed op het betalingsgedrag van de gemeente.
- 0 Dan zal de relatie tussen de gemeente en de crediteur daardoor bekoeld raken.
- 0 Dan moet de crediteur er rekening mee houden dat de gemeente op termijn de relatie zal verbreken.

26.

Wanneer een crediteur een aangetekende brief verstuurt aan de financiële afdeling i.v.m. een uitstaande vordering, waarmee moet die crediteur dan van de kant van de gemeente vooral rekening houden ?

- 0 Dan zal dit de betreffende betaling bespoedigen.
- 0 Dan is het aannemelijk dat de gemeente in de toekomst eerder de facturen zal betalen.
- 0 Dat heeft geen enkele invloed op het betalingsgedrag van de gemeente.
- 0 Dan zal de relatie tussen de gemeente en de crediteur daardoor bekoeld raken.
- 0 Dan moet de crediteur er rekening mee houden dat de gemeente op termijn de relatie zal verbreken.

27.

Wanneer een crediteur een incassobureau of deurwaarder in de arm neemt i.v.m. een uitstaande vordering, waarmee moet die crediteur dan van de kant van de gemeente vooral rekening houden ?

- 0 Dan zal dit de betreffende betaling bespoedigen.
- 0 Dan is het aannemelijk dat de gemeente in de toekomst eerder de facturen zal betalen.
- 0 Dat heeft geen enkele invloed op het betalingsgedrag van de gemeente.

- 0 Dan zal de relatie tussen de gemeente en de crediteur daardoor bekoeld raken.
- 0 Dan moet de crediteur er rekening mee houden dat de gemeente op termijn de relatie zal verbreken.

28.

Mocht u naar aanleiding van de vragen 23 tot en met 27 nog op- of aanmerkingen hebben, dan kunt u dit in onderstaand kader aangeven.

--

Summary

Introduction

In this doctoral thesis the European regulations embodied in Directive 2000/35 and Directive 2011/7 are analysed in detail, and the focus lies on the question whether or not the Directives are appropriate means of debt collection when combating late payments in commercial transactions in general and in particular with reference to Dutch municipalities.

This principal question comprises four elements that are the basis of the research questions I have formulated. The first element describes the time-frame of and the reasons for the enactment of the Directives. The next element focuses on the efficacy of the Directives. I then move to the third element that addresses the causes of late payment by municipalities. My final research question analyses the issue whether or not the Directives, in comparison to other means of debt collection, have contributed significantly to reducing late payments by municipalities.

The first research question

This question revolves round the actual process of implementation of the European legislation aimed at reducing late payments in commercial transactions. When in 1992, the problem of late payments in commercial transactions first appeared on the European agenda, the European Commission initially let it be known that it saw no point in legislation as a corrective measure. However, European research in 1997 showed that 25% of all bankruptcies were caused by a liquidity deficit due to the failure of debtors to comply with payment periods. In addition, it was shown that in the then European Member States the average payment period was 54 days and that invoices were paid 15 days late on average. It also transpired that late payments were actually on the increase. This was one of the reasons the European Commission took the decision that further-reaching

measures were necessary. These measures are laid down in Directive 2000/35. Article 3 (1)(a-d) can be viewed as the heart of the Directive. This provision makes it possible to respond to late payments with a new and higher rate of interest; the so-called statutory rate. Furthermore, a brief statutory payment period is introduced and Article 3 (1)(e) prescribes that a creditor can claim reasonable compensation for all relevant recovery costs incurred through late payment.

On 8 August 2000, Directive 2000/35 entered into force. The Directive was implemented in the Netherlands on 1 December 2002. In 2006 the Directive was reviewed and this Review showed that Directive 2000/35 had failed to meet its objectives in the then European Member States. The Review showed that the number of late payments had not decreased though it had stabilised. Since the implementation of Directive 2000/35 the time between a debt falling due and its actual payment had, it is true, gone down from 15.2 to 12.9 days. However, whether or not this development could be unequivocally attributed to the effect of the Directive remained unclear. Therefore, there is no clear causal relationship as other relevant factors also play a role; such as the economic situation, legal and cultural circumstances, the level of financial services and also fiscal and economic policies.

The Review also showed considerable cultural variations between a number of Member States in respect of the level of late payments and it also showed that the level of late payment far exceeded acceptable levels. It was obvious that Directive 2000/35 had failed to address these differences in payment culture. Germany, the Netherlands and the Scandinavian countries remain leaders in paying invoices on time. Southern countries such as Italy, Spain, Portugal and Greece continued to be bad payers. Finally, it appeared that the efforts of the EU countries to combat late payments had to be further intensified as legislation alone is no guarantee that the phenomenon will disappear, or further decrease.

The writers of the Review also criticized the behaviour of creditors in Small and Medium Sized Enterprises (SMEs). The focus of these creditors is primarily on the commercial and operational aspects of management, whereas debt management receives no or insufficient attention. In addition, there is very little knowledge present in respect of contract law and there seems to be a lack of time to negotiate favourable conditions of payment.

Another aspect pointed out in the Review concerns the payment behaviour of public authorities: they were found to be bad payers. Directive 2000/35 provides obviously insufficient incentives to encourage this particular group of defaulters to show the desired payment behaviour. The Review further showed that the costs of charging the statutory interest rate formed a considerable obstacle for entrepreneurs. This conclusion, supplemented with various other forms of feedback was the reason in 2009 for the Commission to propose a recast of the Directive.

This eventually resulted in Directive 2011/7 which materially changed a number of provisions of the old Directive 2000/35. The leitmotiv of the recast was that basic provisions, such as charging interest for late payments and the recovery procedures for undisputed claims are the principal elements of the legal framework and must therefore be preserved. At the same time, provisions had to be made available for additional means so as to combat late payments in commercial transactions more efficiently. In this respect, public authorities, in particular, had to be encouraged to reduce their payment periods. On 8 April 2009 this aim led to the publication of a proposal by the Commission repealing Directive 2000/35 and replacing it by Directive 2011/7. The new Directive aims to complement and accentuate the available recovery tools for creditors further and to this end the new Directive introduces a number of new tools. The most important of these are an increase of the statutory rate of interest to 8%, and in addition a creditor can, once a debtor owes interest, charge a minimum of €40

in recovery costs. Furthermore, in business-to-business transactions a maximum period of payment of 60 days is introduced. However, in principle for transactions between undertakings and public authorities the maximum period of payment is to be no more than 30 days. The maximum payment period can be deviated from by agreement but there are limits to contractual freedom through the introduction of a rule of manifestly unfair conditions and manifestly unfair practices. Finally, there is a maximum verification period of 30 days in principle. The Member States had to implement the provisions no later than 16 March 2013.

The second research question

Before formulating an answer to this question I have first ordered the full range of instruments of debt collection based on two variables. On the one hand, I analysed whether an instrument of debt collection has a preventative or repressive character. On the other hand, there is the question whether the means of debt collection is a judicial or an extra judicial procedure. I have put these variables into a model not previously found in the literature. This model will enable future researchers in categorizing instruments of debt collection.

The provisions mentioned in the Directives are then analysed from the perspective of various disciplines in terms of their effectiveness. I found various arguments casting serious doubt on the success of the Directive on theoretical grounds. To begin with from a legal perspective, the question was posed whether in case of exceeding the payment period, charging a high statutory interest rate would be such an incentive so as to permanently change debtor behaviour. From a marketing perspective emphasis is increasingly put on maintaining good customer relations. By charging the statutory interest rate, which does have the character of a fine, it is feared that this might seriously jeopardize customer relations. Cognitive psychology, moreover, points to the

fact that creditors do not always make a rational choice in their decision to use a means of debt collection. Rarely are all available alternatives weighed up against each other. As a rule, a particular means is chosen as it is available and this may not necessarily be the best. Also, in the transaction costs theory indications can be found that make the success of the Directives uncertain as a means of debt recovery. Exceeding the payment period can be explained as own interest and opportunism which are leading forces in human behaviour.

In view of the theoretical arguments above I am convinced that in combating late payments the recovery tools of the European Directives 2000/35 and 2011/7 will fail.

The third research question

In answering the third research question I explain the causes that underlie late payments of municipalities in the Netherlands. In drafting Directive 2011/7 a deliberate choice was made to formulate a new provision specifically aimed at reducing late payments where the debtor is a public authority. The new provision stemmed from the conviction that public authorities, par excellence, must keep to payment periods and that in complying with these periods they have a role model function. The focus on payment behaviour of governments made me question how, in the case of public authorities and in particular Dutch municipalities – late payments are actually caused and related to this, whether or not, the new European legislation provides an adequate response to this issue. To find answers to these questions I first carried out research among the 80 largest municipalities in the Netherlands into the causes of these delays in payments. After that I repeated this research and I investigated the years 2009 and 2010 in particular and included all 314 municipalities in the Netherlands of which 297 participated. My investigation consisted of a questionnaire with 13 multiple

choice questions and 15 open questions. This was followed by interviews at 9 municipalities.

The results of this research showed that late payments by municipalities are mainly caused by the municipal organisation and only to a very minor degree by the creditor. In particular, the smaller municipalities quoted this as the main cause. It appeared that the budget holders played an instrumental role in the causes of late payments. Processing of the invoices was slowed down because according to the budget holder the invoiced amount is either incorrect or (in case it is correct) because the internal procedures for obtaining authorization take too much time. As an external cause, various defects of the invoice are mainly mentioned, as well as the situation where the creditor has not (yet) performed properly under the contract. It must be noted that the treasurers of municipalities apparently have a clear idea of the causes of late payments and are even able to name the persons primarily responsible, i.e. the budget holders. In the interviews I conducted with a number of budget holders it appeared that timely payment of invoices is not one of their highest priorities and quite often does not lead to (disciplinary) consequences.

The fourth research question

My final research question addresses the issue whether or not in the years 2009 and 2010 European legislation has contributed to improved payment behaviour of municipalities, and if so, to which extent. Here, I have considered a whole range of means of debt recovery as mentioned earlier. My research showed that in 2009 and 2010 creditors of municipalities only for 0.8% relied on the provisions of the Directive. In my opinion, this justifies the conclusion that the contribution of the European legislation to reducing late payments is negligible.

My research showed that neither the Chambers of Commerce nor the representatives of the SMEs have campaigned to inform stakeholders of the possibilities provided by the Directive. One might conclude that the minimal use of the Directive is caused by a lack of information. Aside from a lack of sufficient information the effectiveness is also frustrated by the presence of a persistent assumption, i.e. the fear that using a means of debt recovery in general will seriously damage the relationship between creditor and debtor by definition; a phenomenon described as defection. My research into Dutch municipalities, however, shows that correct use of the appropriate means of recovery can actually result in a considerable reduction in late payments, and that the fear of damaging a business relationship is mostly unfounded.

Conclusion

The foregoing justifies the conclusion that in practice the Directives have proven to be unsuitable in combating late payments by municipalities. This might possibly change if and when the business world and government invest more than at present in disseminating information and training. Only a few years ago information was still provided by the Chambers of Commerce in the Netherlands on this particular topic, however, in the present climate there is no funding and the Chambers of Commerce no longer see this as their task to provide any contribution in this area. Consequently, small entrepreneurs, in particular, are the victims of this lack of information as they do not have the financial resources to buy in the relevant expertise.

The results of my empirical research cannot be generalised so as to also apply to industry. Be that as it may, I do think, that in respect of commercial enterprises that display bureaucratic characteristics analogous to the public authorities investigated similar mechanisms play a role in the decision whether or not to pay an invoice within the agreed payment period. In my opinion, these impediments

do not play a significant role in commercial, non-bureaucratic companies. Further research will have to be conducted into these assumptions.

In addition, businesses for their part, still have difficulty in recognising that fact that a good debtor policy is an essential pre-condition of good entrepreneurship. An observation that could possibly explain the lack of attention and information on the part of SMEs.

Moreover, I think it is desirable that further research is carried out into the relationship between a policy of active debt recovery and defection in public authorities other than municipalities. The fact that this has not happened to date may be explained by my observation, that local government in particular has no interest in reflecting on its own payment behaviour. However, due to the recent economic crisis public authorities show an increased interest in their own payment behaviour and realisation has grown that their payment behaviour must change. In this context, the fact that in 2014, the Ombudsman carried out research into the payment behaviour of public authorities can be viewed as an encouraging sign.

REFERENTIES

Achrol, R. S. & G.T. Gundlach (1999) - Legal and Social Safeguards Against Opportunism in Exchange; In: *Journal of Retailing*, vol. 75 (1).

Akerlof, G. (1970), The market for lemons: Quality, uncertainty and the market mechanism; In: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84.

Albert, J. et al (2006) - Bericht über die Wirksamkeit der Gesetzgebung in der Europäische Gemeinschaft für die Bekämpfung von Zahlungsverzug, 01-Vertrag 30-CE0039936/00-92.

Altman, E.I. (1968), Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy; In: *Journal of Finance*, vol. 23, no. 4.

Andaleeb, S.(1995), "Dependence Relations and the Moderating Role of Trust: Implications for Behavioural Intentions Marketing Channels; In: *International Journal of Research in Marketing*, 12.

Anderson, E.W., C. Fornell & D.R. Lehmann (1994) – Customer satisfaction, Market share and Profitability: findings from Sweden; In: *Journal of Marketing*, vol. 58, nr. 3.

Atradius Betalingsbarometer, Internationaal onderzoek naar betalingsgedrag tussen bedrijven; Resultaten voorjaar 2013 in Nederland.

Barnes, J.G. (1995) – The Quality and Depth of Customer relationship; in: M. Bergadaa (ed): *Marketing today for the 21th century, Volume 2*.

Bateson, J.E.G. (1995) – Managing Services Marketing, Text en Readings, 3rd. ed. Forth Worth: The Dryden Press.

Bennet, E.Z. (1989). Debt and Credit in the Urban Economy; London 1380-1460. PhD Thesis, University of Yale.

Blom, R.J. (2003) – Zicht op debiteuren, Graydon.

Boogaarts, R. (2011) – Vriendelijkheid voor het MKB; In: *Opinieblad MKB*, nr. 5.

Borge, L.E., T. Falch, en P. Tovmo (2008) – Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation; In: *Public Choice*, 136.

Bosker, O.J. (1997) – Snelrecht, de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen; diss. Groningen.

Braaksma, R., L. Smit en W. Verhoeven, (2011) - Onderzoek naar de financiering van het Nederlandse bedrijfsleven, EIM, Zoetermeer.

Brenninkmeijer, A.F.M. (2013), - In het krijt bij de overheid: verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten. Rapportnummer: 2013/003.

Bruns, W.J., en J.H. Waterhouse (19750 – Budgetary control and organization structure; In: *Journal of Accounting Research*, 13.

Chapman, G.B. & E. Johnson (2001) – Incorporating the Irrelevant: Anchoring in Judgments of belief and value; in: *Heuristics and Biases*, press syndicate Cambridge.

Coase, R.H. (1937) – *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago press.

Cruyningen, P., (2009), Credit and agriculture in the Netherlands, eighteenth-nineteenth centuries, in: Schofield, P., en T. Lambrecht, Credit and the rural economy in North-Western Europe, c. 1200-c. 1850., Gent.

Cruz, I., M. Major, & R.W. Scapens (2009) – Institutionalization and practice variation in the management control of a global/local setting; In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22 (1)

Cruz, I., Major, M., en Scapens, R.W. (2009) - Institutionalization and practice variation in the management control of a global/local setting; In: *Accounting, Auditing, & Accountability Journal*, 22(1).

Cziepel, J.A. (1990) – Service Encounters and Service Relationship: implications for research; In: *Journal of Business Research*, Vol. 20.

Dekker, E. en J.E. Ligterink, (2004), De determinanten van het verstrekken van leverancierskrediet in Nederland; In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 78 no. 3.

Dodge, H.R., S. Fullerton en J.E. Robbins, (1994) - Stage of the organizational life cycle and competition as mediators of problem perception for small businesses, Strategic; In: *Management Journal*, vol. 15, no. 2.

Dun & Bradstreet (2012) – Gemeenten betalen bijna kwart facturen nog steeds te laat - <http://www.mkb.nl/index.php?pageID=4&messageID=7699>.

Eeden, van E. (2011) - Groot spreekwoordenboek, Oosterhout, 2011.

Emans, B.J.M. (2002). Interviewen, theorie, techniek, training. Groningen: Stenfert Kroese.

Emons, W. (2001) – Information, Märkte, Zitronen und Signale: Zum Nobelpreis an Geoge Akerlof, Michael Spence und Joseph Stiglitz, *Wirtschaftsdienst*, ISSN 0043-6275, Vol. 81.

Engberts, B.J. (2012) – Wettelijke normering van buitengerechterlijke incassokosten; In: *Trema* nr. 6.

Falch, T. (2001) – Collective bargaining in the public sector and the role of budget determination; In: *European Journal of Political Economy*, 17.

Flamholtz, E.G. (1983) - Accounting, budgeting and controlsystems in their organisational context: theoretical en empirical perspectives; In: *Accounting, Organisations and Society*, 8.

Foqué, R., en A.C. 't Hart (1990) – Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie, Gouda Quint.

Foulke, R. (1941) - The Sinews of American Commerce. Dun and Bradstreet, Inc

Freudenthal, M, J.M. Milo en H.N. Schelhaas (2000) – Europese wanbetalers: geen krediet na aanvaarding richtlijn, In: *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*, 2000/7.

Freudenthal, M. (2000) – Eindelijk een Europees antwoord op slechte betalers (II); In: *Advocatenblad* 6-10-2000.

Freudenthal, M. (2002) – Implementatie Richtlijn betalingsachterstanden bij handelstransacties, een gemiste kans; In: *NJB*, 28-06-2002.

Freudenthal, M. (1996) – Incassoprocedures, Kluwer.

Freudenthal, M., J.M. Milo en H.N. Schelhaas (2003) – Nederlandse zuinigheid bij Europese betalingsachterstand; In: *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*, 2003/2.

Gebhart, F.F. (1995) – Incassoprocedures in Nederland; In: *Adviesdossier nr. 21*, Den Bosch.

Geyskens, I., J. Steenkamp, L. K. Scheer en N. Kumar (1996) - The Effects of Trust and Interdependence on Relationship Commitment: A Trans-Atlantic Study; In: *International Journal of Research in Marketing*, 13 (4).

Gigerenzer, G. (1996) – On narrow norm and vague heuristics: a reply to Kahneman and Tversky; In: *Psychological Review*, vol 103, no. 3.

Goddard, A. (1997) – Organisational culture and budgetary control in a UK local Government Organisation; In: *Accounting and Business Research*, 27.

Goddard, A. (1997) – Organisational culture and budgetary control in a UK local Government Organisation; In: *Accounting and Business Research* 27.

Grönroos, C. (2004) – The relationship marketing process: communication, interaction, dialogue, value; In: *Journal of Business & Industrial Marketing*, vol. 19, no 2.

Grönroos, C. (1994) - From Marketing mix to relationship marketing: toward a paradigm shift in marketing; In: *Management Decision*, 32(2).

Grooten, W.M.H. (2006) – Onveranderd crediteurengedrag ondanks Richtlijn 2000/35; In: *Tijdschrift voor Insolventierecht*, 2006/4.

Grooten, W.M.H. (2009) - Halve maatregelen voor een heel probleem; In: *Tijdschrift voor Insolventie Recht*, 2009/6.

Grooten, W.M.H. (2011) - Richtlijn 2011/7 – Over betalingstermijnen, interest en incassokosten; In: *Nederlands Juristenblad*, 33.

Grooten, W.M.H. (2011), Betalingsgedrag gemeenten; In: *Bank- en effectenbedrijf*, vol. 5, no.2.

Grooten, W.M.H. (2012) – Oorzaken van betalingsachterstanden bij Nederlandse gemeenten in 2009 en 2010; In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 7/8.

Grooten, W.M.H. (2013) – Wanbetalende gemeenten informeel benaderen, *ControllersMagazine*, (1) 2013.

Grooten, W.M.H. & R. van der Burgh, (2013) – Betalingsgedrag van gemeentelijke budgethouders. Zo snel mogelijk of niet eerder dan het moet ? In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 45 (3).

Grootveld, H. C. (2003) – Wettelijke handelsrente, een paar procentpuntjes méér; In: *Advocatenblad* 21-03-2003.

Gummesson, E. (1994) – Making Relationship marketing Operational, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 5.

Heide, J.B. & G. John, (1988) - The role of dependence balancing in safeguarding transaction-specific assets in conventional channels; In: *The Journal of Marketing*, 1.

Holmes, S. en D. Nicholls, (1988) - An analysis for the use of accounting information by small Australian businesses; In: *Journal of Small Businesses Management*, vol. 26, no.2.

Homburg, C., Wayne D., Hoyer R., & M. Strock, (2007) – How to get lost customers back ?; In: *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 35, no. 4.

Hunt, S., D. Arnett en S. Madhavaram, (2006) – The explanatory foundations of relationship marketing theory; In: *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 21 No. 2.

Jap, S.D. & S. Ganesan, (2000) - Control Mechanisms and the Relationship Life Cycle: Implications for Safeguarding Specific Investments and Developing Commitment; In: *Journal of Marketing Research*, vol.37, no.2.

Jarvis, R. en S. Gillie, (1998) - Late payment: can factoring help?; In: *Accounting and Business*, vol, 1, no. 9.

Jong, de, G.T. (2005) – Het afnemend werkingsgebied van de ingebrekestelling; In: *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht*, 2005/7.

Kahneman, D. (2003) - A perspective on judgment and choice: Mapping bounded rationality; In: *American Psychologist* 58 (9).

Klos, T.B. (2000) – Agent-based computational transaction cost economics, diss. Capelle aan de IJssel.

Krans, H.B. (2005) – De betekenis van de handelsrente voor schadevergoeding en boetes; In: *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, mei 2005.

Lankhorst, G.H. (2001) – De Europese richtlijn bestrijding betalingsachterstand in handelstransacties; In: *Bedrijfsjuridische Berichten*, februari 2001.

Lee, Y.W. en J.D. Stowe, (1993), Product risk, asymmetric information, trade credit; In: *Journal of Financial en Quantitative Analysis*, vol. 28, no. 2.

Lochem, P.J.P.M., van (2013) – Rechtsrelativering, een verkenning op het terrein van het overheidshandelen, diss. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

Lokin, J.H.A. (2003) – Prota, Chimaira BV, Groningen.

Lunter, C.P. (2006) – Eigendomsvoorbehoud en de richtlijn betalingsachterstanden, in: M.H. Wissink en T.H.M. van Wechem – *Betalingsachterstanden bij handelstransacties*, Den Haag.

Maness, T.S. en J.T. Zielow (1998) – *Short-term Financial Management*, Harcourt Brace College, Orlanda.

Margetson, N.J. (2011) - Wijziging van Richtlijn 2000/35/EG betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties; In: *Nederlands Tijdschrift voor Handelsrecht*, 4.

Markus, M.L. & J. Pfeffer (1983) – Power, design and implementation of accounting and controlsystems; In: *Accounting, Organisation and Society*, 1983) (8).

Molenaar, F. (1985) – Krediet, Leiden.

Nootboom, B. (1996) – Trust, Opportunism and Governance: A Process and Control Model; In: *Organization Studies*, 17(6).

Nooteboom, B. (1994) – Management van partnership in toeleveren en uitbesteden, Academic Service.

Ongena, S. (2006) – Algemene voorwaarden, Kluwer.

Peel, M., N. Wilson, C. Howorth, (1999) - Late Payment and Credit Management in the Small Firm Sector: Some Empirical Evidence. Cardiff Business School, CMRC Leeds University Business School and Nottingham University Business School.

Peel, M.J. en N. Wilson, (1996) - Working capital and financial management practices in the small firm sector; In: *International Small Business Journal*, vol. 14, no. 2.

Peel, M.J., N. Wilson en C. Howorth, (2000) - Late payment and credit management in the small firm sector: Some empirical evidence; In: *International Small Business Journal*, vol. 18 no. 2.

Persbericht - Faillissementen voorkomen door bestrijding van betalingsachterstanden.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1071_nl.htm, 2012.

Piersma, J. - DE Master Blender rekt betalingstermijn ver op; In: *Financieel Dagblad*, 11-11-2013

Pike, R. en N.S. Cheng, (2001) - Credit Management: An examination of policy choices, practices and late payment in UK companies In: *Journal of Business en Accounting*, vol. 28, no. 7 en 8.

Provan, K. (1993) - Embeddedness, Interdependence and Opportunism in Organizational Supplier-Buyer Networks; In: *Journal of Management*, 19(4).

Rank, W.A.K. (1996) - Geld, schuld en betaling, Deventer.

Raymond, M.R., en D.M. Roberts, (1987) - A comparison of methods for treating incomplete data in selection research; In: *Educational and Psychological Measurement*, vol. 47, no. 1.

Rozeman, A.C. (2011) - Nieuwe Richtlijn betreffende bestrijding van betalingsachter-stand bij handelstransacties: zal het gewenste effect ditmaal wél worden bereikt ?; In: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 5.

Schelhaas, H.N. (2011) - Wijziging van de Europese Richtlijn betalingsachterstanden; In: *Maandblad voor vermogensrecht*, 10.

Simon, H. – Models of Man: social an rational, New York: Wiley & Son 1957.

Sluyterman, K., et al. (1998) - Het coöperatieve alternatief. Honderd jaar Rabobank (1898-1998), Den Haag.

Spruit, J.E. (1977) - Textus Iuris Romani, Kluwer, Deventer.

Thijssen, E. E. (2002) – Wetsvoorstel betreffende bestrijding van betalingsachterstanden bij handelsovereenkomsten; In: *Vennootschap & Onderneming*, april 2002.

Turetsky, H.F. McEwen, R.A. (2001) - An empirical investigation of firm longevity: A model of the ex ante predictors of financial distress; In: *Review of Quantitative Finance en Accounting*, 16(4).

Tversky, A. & D. Kahneman (1984) - Extensional versus Intuitive Reasoning: the conjunction fallacy in probability judgment; In: *Psychological Review*, 91.

Veldman, A. (2004) – Alles over debiteurenbeleid, SBP.

Verheij, A.J. (2011)– Wetsvoorstel tot normering van incassokosten; In: *Verkeersrecht*, 2.

Vijver, van der, T.D.O (2013) – Objectieve rechtvaardiging & misbruik van economische machtspositie; In: *Markt en Mededinging*, maart 2013, nr. 1.

Vis, G.G.J. (2011) – Wettelijke rente, tijd om het zwaard opnieuw te slijpen ? in: Lindenbergh, S.D. en W.H. van Boom (red.) *Rake remedies*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Vogel, J.N.G. (2001) – Incasso, de rechtsverhouding van de opdrachtgever met de incassant, Ridderkerk.

Vriesendorp, R.D. (2013) – Insolventierecht, Kluwer.

Wathne, K.H. & J.B. Heide (2000) – Opportunisme in interfirm relationships: forms, outcoms and solutions; In *Journal of Marketing*, vol. 64.

Wessels, B. (1998) – Betalingsachterstanden bij handelstransacties aangepakt; In: *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 98/6319.

Westerman, C. (1948), Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan der Coöperatieve Centrale Boerenleenbank te Utrecht (1848-1948), Utrecht.

Williams, J.J., N. Macintosh en J.C. Moore (1990) – Budget related behaviour in public sector organisations; In: *Accounting, Organisations and Society*, Vol. 15, no. 3.

Williamson, O. (1975) – Markets and Hierarchies. Analysis and Atitrust implications. A study in the Economics of the Internal Organisation, The Free Press.

Williamson, O. (1985) – The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York.

Williamson, O. (1993) - Opportunism and its Critics; In: *Managerial and Decision Economics*, 14.

Wilson, N., Singleton, C., en Summers, B., (1997). Small Business Demand for Trade Credit, Credit Rationing and the Late Payment of Commercial Debt. Working Paper, University of Bradford, Credit Management Research Group, Bradford

Wissink, M.H. en T.H.M. van Wechem, (2006) – Betalingsachterstanden bij handelstransacties, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Wolff, R. D. & S. A. Resnick (1987) - *Economics: Marxian versus Neoclassical*, Johns Hopkins University Press.

Zessen, van, T.L., (1997) – Treasurymanagement: managen van geldstromen. – In: *Tijdschrift Bank & Gemeenten*, september 1997.